

Le vote du Budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Robert BUTY

JURY :

Président : M. Germain MARTIN.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. Gaston JÈZE} \\ \text{M. MESTRE} \end{array} \right.$

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, PARIS (Ve)

1926

**Le Vote du Budget
et l'amélioration des méthodes
de travail parlementaire**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Le vote du Budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

Robert BUTY

JURY :

Président : M. Germain MARTIN.

Suffragants : { M. Gaston JÈZE
M. MESTRE

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, PARIS (V^e)

1926

A MON PÈRE

A MA MÈRE



INTRODUCTION

C'est sans doute une remarque banale de signaler les retards apportés par le Parlement dans le vote du Budget. Le recours aux douzièmes provisoires, avec tout son cortège d'inconvénients d'ordre politique et financier, jadis exceptionnel, tend, depuis une vingtaine d'années, à devenir normal. Dans les discours, dans les rapports parlementaires, dans les articles de presse, une même plainte s'élève, chaque jour plus pressante. Il semble que le Parlement en soit arrivé à ne plus pouvoir légiférer en dehors de la loi de finances et à ne plus pouvoir même voter le Budget au cours des deux longues sessions d'une année.

Qu'une crise politique, intérieure ou extérieure, interrompe ou paralyse le travail des Chambres, on comprend que la discussion budgétaire en soit affectée ; mais lorsqu'il ne se produit aucun événement grave, que, par paresse, par abus de certaines règles protectrices des libertés parlementaires, le vote tardif du Budget fait apparaître l'impuissance des Chambres à remplir leur tâche essentielle, et aggrave en la soulignant la crise dont souffre, d'une façon générale, le parlementarisme, il arrive une heure, où le Gouvernement et les Assemblées doivent accomplir l'effort de discipline nécessaire, faute duquel le régime politique dont ils sont l'expression donne trop de prise aux critiques de ses adversaires et finit par sombrer sous le discrédit.

L'obligation d'obtenir un vote à date fixe met à l'épreuve

une méthode de travail : celle des Chambres françaises se révèle, à l'usage, insuffisante. La discussion du Budget est l'occasion pour chaque député d'exposer ses critiques et ses plans d'amélioration. « On donne chaque année à la France le plaisir de savoir tout ce qu'il y a de faux, de despotique, de ruineux, dans le fatal système d'administration qui l'écrase et qui l'avilit, et, pour ajouter à l'amertume de ses ressentiments, on n'oublie jamais de détailler avec onction tout ce qu'il faudrait pour assurer les libertés publiques et la prospérité générale. A l'occasion du Budget, cette éternelle répétition des mêmes doléances, des mêmes critiques, des mêmes menaces, finit par être très fatigante pour le public. Des discours ! Qui n'en a pas fait ? Qui n'en fera pas ? Et à quoi servent les discours ? »

Ces lignes (1) qui pourraient être tirées d'un projet de réforme actuel, sont empruntées à un article du Journal des Débats du 7 Mai 1825. Et cependant, à cette époque, le budget des dépenses était examiné en quinze courtes séances.

A vrai dire, lorsqu'on recherche les moyens de mettre un peu d'ordre dans la discussion budgétaire, on ne peut se défendre d'un doute, l'histoire financière du siècle dernier est, sur ce point, si décevante ! Dès 1817, au sortir des guerres de l'Empire, le baron Louis, Ministre des Finances, proposait de reporter au 1^{er} Avril le début de l'année financière. Depuis lors, avec une fréquence qui se ralentissait dans les périodes de régularité budgétaire, mais qui s'accélérait quand le régime des douzièmes provisoires tendait à devenir chronique, de multiples propositions ou projets de lois ont été soumis au Parlement, portant, tantôt, sur l'ouverture de l'exercice financier, tantôt, sur la forme du Budget, tantôt, sur la procédure de la discussion en séance publique.

Pour remédier à un état de choses si préjudiciable à l'intérêt du pays, il n'est pas de moyen qui n'ait été sug-

(1) Citées par M. J. Barthélémy dans son rapport. Ch. n° 1666 du 3 Juin 1925.

géré, depuis la pénalisation des membres des deux Chambres, jusqu'aux procédés normaux de la limitation du droit d'amendement et du droit de parole. Mais de toutes ces propositions bien peu ont été retenues. A peine, quelques articles inscrits récemment dans le règlement organisent-ils, en l'absence de principes inscrits dans la Constitution, les débats financiers devant la Chambre. C'est presque uniquement sur la tradition que repose la pratique budgétaire actuelle. A la vérité, le seul remède à la crise de lenteur dont souffre la discussion du Budget réside dans la réforme des habitudes parlementaires. Chercher à les améliorer par des dispositions plus strictes et plus sévères insérées dans le Règlement c'est une première et indispensable étape. Mais elle serait inutile si les membres de l'Assemblée n'avaient pas la volonté intime de se discipliner eux-mêmes, car l'expérience apprend que le règlement est considéré par le Parlementaire comme une règle de conduite qu'il consent à observer lorsqu'il n'en sent pas la rigueur, mais dont il s'affranchit lorsqu'elle devient gênante. Il est superflu d'y insérer des textes qui sont destinés à rester lettre morte.

..

L'étude qui va suivre porte principalement sur la procédure budgétaire devant la Chambre. C'est, en effet, devant l'Assemblée issue du suffrage universel, et à laquelle la Constitution confère un droit de priorité en matière financière que les débats présentent le plus d'intérêt et le plus d'ampleur. Le Sénat n'examine le Budget qu'en second lieu et son initiative ne se meut que dans certaines limites. Cependant, à l'encontre de ce qui s'est passé en Angleterre, où le pouvoir de la Chambre des Lords, depuis le Parliament Act de 1910 est réduit à néant, la Haute Assemblée française, affirme et exerce par une action incessante, son droit de contrôle financier. On ne peut nier l'importance du rôle qu'elle joue dans la

discussion du Budget qu'elle n'examine plus en deux ou trois séances comme autrefois mais auquel elle consacre plusieurs semaines d'études sérieuses. Elle poursuit une sévère politique d'économies et elle apparaît, en face de la Chambre populaire, toujours entraînée à de faciles surenchères, comme la gardienne vigilante des finances publiques.

Nous n'insisterons pas davantage sur le rôle grandissant du Sénat en matière financière. Le but que nous nous proposons est moins d'examiner toutes les questions qui peuvent se poser à l'occasion de la discussion du Budget que de traiter celles qui ont un rapport direct avec la durée de cette discussion ; c'est pourquoi nous ne comprendrons dans les développements qui vont suivre ni la spécialité des votes en matière de dépenses, ni la règle de la préséance des dépenses sur les recettes.

Nous voulons surtout montrer que l'effort réalisé depuis la fin des hostilités pour revenir aux règles essentielles de la saine politique budgétaire : unité, annualité, universalité, serait vain si, en même temps que le Gouvernement présentait un Budget unifié et en équilibre, il ne s'attachait pas à en obtenir le vote avant l'ouverture de l'année financière. Jamais cette obligation n'a revêtu le caractère de nécessité qu'elle présente à l'heure actuelle.

Aux Chambres, de faire en sorte que le progrès réalisé dans la présentation du Budget ne soit pas mis à néant par la longueur d'une discussion qui compromet souvent l'œuvre d'équilibre réalisée par le Ministre des Finances et souligne les difficultés de fonctionnement du régime parlementaire.

Le parlementarisme appelle, en effet une refonte complète pour s'adapter aux conditions de la vie politique moderne. Les traditions sont indispensables dans un régime, mais il arrive un moment où, s'appliquant à des conditions différentes de celles où elles sont nées, elles constituent, une gêne et une entrave.

Les Députés de la Restauration examinaient un Budget inférieur à 1 milliard (925 millions en 1815) ; les Chambres

actuelles votent un Budget de 34 milliards. En 1817 la Chambre votait en bloc le Budget de chacun des 7 ministères ; en 1821 elle statuait sur 31 chapitres ; en 1827 elle votait sur 52 sections, la spécialité des crédits ayant fait des progrès ; en 1831 elle avait à se prononcer sur 116 chapitres ; en 1872 sur 338 ; en 1877 sur 400 ; aujourd'hui sur plus de 2.000. En 1820 la discussion qui paraissait alors approfondie des 31 chapitres du Budget des dépenses a demandé 16 séances ; la discussion du Budget des recettes à été épuisée en 7 séances. Ce sont les mêmes méthodes qui s'appliquent à 31 chapitres et à 2.000, à un budget de 900 millions et à un budget de 34 milliards.

* * *

Nous nous sommes appliqué à rechercher les remèdes à un tel état de choses ; nous avons cru les trouver dans une amélioration des méthodes de travail parlementaire.

Après avoir montré dans la première partie de cette étude les inconvénients des douzièmes provisoires, nous avons examiné, en second lieu, si, pour les écarter, il ne convenait pas de modifier la texture du Budget ou d'en prolonger la durée. Nous n'avons pas retenu ces réformes ; par contre, nous nous sommes attaché à démontrer que le délai imparti actuellement aux Chambres pour voter le Budget avant le 1^{er} janvier était insuffisant et nous avons proposé de reporter l'ouverture de l'année financière au 1^{er} Avril.

Dans la troisième partie nous suivons la Loi de finances devant le Parlement, au cours des deux phases qu'elle subit devant chaque Assemblée : examen par un comité technique, et discussion en séance publique.

Nous avons la conviction, après avoir assisté, jour par jour, aux débats de deux grands budgets, ceux de 1923 et de 1925 que si la Commission des Finances de la Chambre manque parfois de mesure dans les modifications qu'elle apporte au projet du Gouvernement et suscite, par

la suite, des interventions qui allongent la discussion, la cause principale et pour ainsi dire unique du vote tardif du Budget réside dans la méthode déplorable de discussion instaurée pour les chapitres et pour les articles en nombre excessif de la loi de Finances.

En résumé, nous pensons que le mode de présentation du Budget n'a pas à être modifié. C'est uniquement à une réglementation stricte et sévère de la discussion en séance publique, que nous concluons, mais pour ne pas frustrer le Parlement de ses droits, et lui faire accepter des réformes intérieures qui heurteront des habitudes auxquelles il est fortement attaché, nous estimons que le délai de la session extraordinaire est insuffisant pour assurer une discussion approfondie.

Les réformes jusqu'alors proposées ont toujours été fragmentaires ; une cause de lenteur des débats était-elle écartée par un texte réglementaire qu'une fissure apparaissait aussitôt qui en soulignait l'inutilité. Le moment est venu d'examiner la situation dans son ensemble. Le Budget de 1925 a été voté avec sept douzièmes provisoires ; ceux des exercices suivants, seront affectés, si l'on n'y prend garde, par ce retard initial. Parer à ces retards ; proposer des moyens susceptibles de mettre plus d'ordre dans des discussions dont l'incohérence et la lenteur font tant de tort au régime parlementaire, tel est l'objet de cette étude.

PREMIÈRE PARTIE

Dangers des retards apportés au vote du Budget

DANGERS DES RETARDS

APPORTÉS AU VOTE DU BUDGET

La règle selon laquelle le vote du Budget doit intervenir avant le commencement de l'année financière a été enfreinte si constamment et si régulièrement depuis une vingtaine d'années, qu'on n'attache aux lenteurs de la discussion budgétaire qu'une importance secondaire et qu'on feint d'en ignorer les dangers. On va même jusqu'à prétendre que le rôle principal sinon unique du Parlement étant de contrôler la gestion des Finances publiques, le temps qu'il y consacre ne saurait lui être marchandé.

Le Budget, d'ailleurs, n'est plus seulement le tableau des dépenses et des recettes de l'Etat, il prend de plus en plus un caractère politique et porte la marque du parti qui soutient le Gouvernement au pouvoir. C'est dans le Budget qu'on trouve réunies dans un vaste ensemble toutes les réformes que le pouvoir exécutif compte entreprendre au cours de l'année à venir et qu'il affirme son programme d'action gouvernementale.

La discussion budgétaire telle qu'elle est actuellement conduite permet d'évoquer toutes les questions. Elle constitue en quelque sorte, une longue interpellation, au cours de laquelle les critiques présentées prennent d'autant plus d'importance que l'allocation de chaque crédit nécessite un vote et que le débat ainsi instauré a nécessairement une sanction.

Contre l'intrusion incessante du Parlement dans le fonctionnement des Administrations, les Ministres protestent en arguant de l'indépendance du pouvoir exécutif chargé par la Constitution de faire fonctionner, sous sa responsabilité, les organismes nécessaires à la vie du pays. Mais, qu'on le veuille ou non « le seul fait que les

Chambres votent le Budget, implique une limitation de leur indépendance. » (1)

Cette indépendance risque même de disparaître complètement quand la discussion se prolonge plusieurs mois, et entraîne alors, à côté d'inconvénients d'ordre politique et législatif qui ne sont pas négligeables, des dangers d'ordre financier qui sont beaucoup plus graves.

§ 1. Dangers d'ordre politique

Il est normal que dans un régime parlementaire l'ensemble de l'Administration soit soumis chaque année au contrôle des élus de la Nation.

Mais lorsque ce contrôle devient abusif, que les moindres questions d'ordre local, les intérêts les plus particuliers sont évoqués à la tribune, que, pendant de longues semaines, les ministres doivent se tenir à la disposition des Chambres pour défendre leurs crédits et répondre aux interpellateurs qui sollicitent des explications et réclament des engagements, il y a là un mal dont il serait vain de nier les dangers.

Les Ministres, occupés aux séances du Parlement, ne peuvent se consacrer à leur tâche administrative, et perdent parfois plusieurs journées dans l'attente d'un débat toujours retardé. Ces interventions incessantes, ces questionnaires énervent l'action gouvernementale. Les Ministres n'arrivent, par la force même des choses, à ne plus prendre de décisions qu'en considération des répercussions parlementaires. L'exécutif dépouillé de ses attributs n'est plus qu'un instrument, aux mains du législatif qui non content de légiférer à la prétention d'administrer. La responsabilité est déplacée, ou plutôt, éparpillée dans deux Assemblées, elle disparaît. Le Gouvernement n'agit plus de sa propre initiative mais sous la dictée des Chambres.

Il faut ajouter que cette pratique peut devenir aux mains d'une opposition décidée et sans scrupules un

(1) Jèze — Le Budget — p. 94.

moyen d'obstruction tel que tout travail parlementaire devient impossible.

§ 2. Dangers d'ordre législatif

Mais l'inconvénient d'ordre politique est peu de chose auprès du danger d'ordre législatif qui résulte d'une trop longue discussion budgétaire.

Si le Parlement consacre la majeure partie ou même la totalité de ses sessions à l'examen de la gestion financière du pays, il n'a plus le temps d'étudier les lois sociales qui demeurent en gestation pendant des législatures entières et qui, pour la plupart, n'aboutissent jamais.

Les conditions économiques nouvelles posent au législateur des questions qu'il lui faut résoudre rapidement sous peine de placer son propre pays dans une situation défavorable par rapport aux autres ou de prolonger des situations dommageables.

Comme il est cependant nécessaire d'adapter la législation aux besoins journaliers, la coutume s'est établie d'introduire dans la loi de Finances des articles étrangers aux recettes et aux dépenses, qui arrivent, grâce à cet artifice, à être votés par le Parlement. Ce sont les « adjonctions budgétaires » dispositions parasites qui foisonnent dans les Budgets modernes, véritables codes hétéroclites, comprenant 213 articles comme la loi de Finances de 1923 ou 320 comme celle de 1925 et qui font, de la législation française, un ensemble touffu et incohérent où seuls des spécialistes peuvent se reconnaître.

Nous examinerons en détail dans la troisième partie de cette étude, relative à la discussion en séance publique, les dangers d'une pareille méthode.

§ 3. Dangers d'ordre financier

Les Douzièmes Provisoires

Le danger le plus grave du vote tardif du Budget réside dans le procédé employé pour assurer, pendant la période intermédiaire, le fonctionnement des services publics.

Le Budget qui expire le 31 Décembre n'a accordé l'autorisation de percevoir l'impôt et d'effectuer les dépenses que pour une année. L'article premier de la loi de Finances dit, en effet : « Des crédits sont ouverts aux Ministres « pour les dépenses du Budget de l'exercice 1925 conformément à l'Etat A annexé à la présente loi », et, pour les recettes, un article spécial précise : « Continuera d'être « faite pour 1925 conformément aux lois existantes la perception des divers droits, produits et revenus, énoncés « dans l'Etat B annexé à la présente loi. »

Enfin, un article de style déclare concussionnaires les fonctionnaires qui percevraient des revenus autres que ceux qui sont expressément prévus dans le Budget et en dehors de la période autorisée.

C'est l'application de la règle fondamentale de « l'autorisation préalable » qui se formule ainsi : Aucun crédit ne peut être engagé, aucune ressource ne peut être perçue par le Gouvernement si le Parlement ne l'a pas habilité à le faire par un vote explicite.

Lorsque le Budget n'est pas voté avant le début de l'exercice, force est au Gouvernement de soumettre aux Chambres un projet qui lui permettra de pourvoir aux besoins des services publics et de percevoir l'impôt jusqu'au moment où le budget en discussion sera définitivement adopté. C'est le régime des douzièmes provisoires.

* * *

De 1810 à 1925, le Budget a été voté 41 fois en retard. Depuis 1873, pendant 45 ans seulement (abstraction faite des années 1915 à 1919 où il n'y eut pas de Budget) on aura eu recours 25 fois aux douzièmes provisoires qui, d'abord accidentels pendant les premières années de la 3^e République, finissent peu à peu, à partir de 1892, par s'installer dans nos traditions et par prendre l'aspect d'un système normal. De 1892 à 1914 on compte en effet 18 années où le Budget n'a pas été voté en temps utile. Et depuis la fin de la guerre sur 5 Budgets adoptés jusqu'à ce

jour, 4 ont nécessité des douzièmes provisoires. (Voir tableau ci-contre.)

**Tableau indiquant les dates des votes du Budget
depuis 1873**

Années	Dates	Douzièmes	Années	Dates	Douzièmes
1873	20 Décembre 1872	»	1905	22 Avril 1905	4
1874	29 Décembre 1873	»	1906	17 Avril 1906	4
1875	5 Août 1874	»	1907	31 Janvier 1907	1
1876	3 Août 1875	»	1908	31 Décembre 1907	»
1877	26 Déc. 1876 - Rec.	»	1909	26 Décembre 1908	»
	29 Déc. 1876 - Dép.		1910	8 Avril 1910	4
1878	26 Mars 1878 - Rec.	3	1911	13 Juillet 1911	7
	30 Mars 1878 - Dép.		1912	27 Février 1912	2
1879	22 Décembre 1878	»	1913	30 Juillet 1913	7
1880	21 Déc. 1879, Rec.	»	1914	15 Juillet 1914	7
	22 Déc. 1879, Dép.		1915	Régime des crédits provisoires avec états récapitulatifs en fin d'année.	
1881	22 Déc. 1880, Dép.	»	1916		
	28 Déc. 1880, Rec.		1917 (1)		
1882	29 Juillet 1881	»	1918 (1)	29 Juin 1918	6
1883	29 Décembre 1882	»	1919 (1)	12 Août 1919	8
1884	29 Décembre 1883	»	1920	31 Juillet 1920	7
1885	29 Déc. 1884. Rec.	3	1921	30 Avril 1921	4
	31 Mars 1885, Dép.		1922	31 Décembre 1921	»
1886	8 Août 1885	»	1923	30 Juin 1923	6
1887	26 Fév. 1887, Dép.	2	1924	Budget de 1923 recon-	duit
	27 Févr. 1887, Rec.		1925	13 Juillet 1925	
1888	30 Mars 1888	3	Budget Spécial		
1889	29 Décembre 1888	»	1920	—	
1890	17 Juillet 1889	»	1921	31 Mai 1921	5
1891	26 Décembre 1890	»	1922	31 Mars 1922	3
1892	27 Janvier 1892	1	1923	18 Juillet 1923	7
1893	28 Avril 1893	4	1924	31 Décembre 1924	12
1894	26 Juillet 1893	»			
1895	16 Avril 1895	4			
1896	28 Décembre 1895	»			
1897	29 Mars 1897	3			
1898	13 Avril 1898	4			
1899	30 Mai 1899	5			
1900	13 Avril 1900	4			
1901	25 Février 1901	2			
1902	30 Mars 1902	3			
1903	31 Mars 1903	3			
1904	30 Décembre 1903	»			

(1) Budget des Dépenses des Services Civils.

(1) Budget des Dépenses des Services Civils.

Parfois ces retards ont des causes d'ordre politique : les chambres en temps de crise délaissent le travail budgétaire et ne se remettent à leur tâche un peu monotone que lorsque les évènements ont repris leur cours normal.

Ainsi, après 1815 et les désastres du Premier Empire, la réorganisation des finances royales et aussi le peu de stabilité des institutions tirées en sens contraire par des partis adverses, firent pendant six années de 1816 à 1822 retarder le vote des Budgets. La révolution de 1830 ramena les douzièmes provisoires pour le Budget de 1831 qui ne fut voté que le 16 Octobre de l'année en cours, après 10 douzièmes provisoires, ce qui par répercussion retarda les Budgets de 1832 et de 1833. La Révolution de 1848 rendit nécessaires 5 douzièmes pour le Budget de 1849. Les évènements de 1871 ne permirent de voter le Budget de 1872 que le 30 Mars de la même année. De même la crise politique de 1877 après une dissolution de la Chambre et deux changements de Ministères fit refaire le Budget par la Chambre qui ne l'accorda à un troisième Ministère que 3 mois plus tard.

Les retards constatés pour les Budgets de 1887, 1888, 1893 et 1895 proviennent également de crises ministérielles. En 1903, ce sont les élections générales, comme d'ailleurs en 1914. En 1925 une crise ministérielle et un changement dans la politique financière du gouvernement prolongent une discussion déjà trop attardée.

Mais ces causes là ne sont qu'accidentelles. Il en est un certain nombre d'autres qui s'affirment et qui tendent à devenir permanentes. Les Budgets deviennent de plus en plus complexes. Déjà, avant la guerre, l'incessant accroissement des dépenses publiques, et leur spécialisation de plus en plus grande retardaient la discussion. Mais, depuis la fin des hostilités, cette tendance n'a fait que s'accroître. Le Budget, qui est le décompte des frais généraux de la Nation, exprime la politique du gouvernement à l'égard du retour à la vie normale, et il s'élève à l'occasion de sa discussion d'après débats sur la question de la répartition des charges de la guerre : aggravation des charges fisca-

les ; paiements des dommages de guerre ; pensions aux invalides de la guerre ; allocations aux veuves et aux orphelins, etc.

Ajoutons que le Sénat manifeste expressément le désir de contrôler les finances publiques, et qu'il ne se contente plus d'examiner le Budget en 5 séances comme en 1895 ou en 1 séance comme en 1901.

En réalité, la cause des douzièmes provisoires réside surtout dans les méthodes de travail défectueuses du Parlement.

Ce sont, à propos des chapitres budgétaires des interpellations qui arrêtent la discussion. C'est surtout la multiplicité des amendements qui portent tant sur les crédits que sur les articles de la loi de finances. C'est enfin l'indiscipline des membres du Parlement qui, outrepassant leur droit de contrôle, s'ingèrent dans l'administration.

Ainsi, s'affirme dans le détail la tendance constitutionnelle des Chambres à substituer le gouvernement d'Assemblée au gouvernement parlementaire.

Les Douzièmes provisoires ont été constamment critiqués. Ils ont, parfois, cependant, trouvé des défenseurs parmi les publicistes et les parlementaires dont certains soutiennent qu'ils constituent encore le meilleur moyen de réaliser des économies. « Il n'y a que dans les pays sauvages, chez les Turcs, disait un député en 1877, (1) qu'on ne connaît pas les douzièmes provisoires. » Un autre demandait qu'on n'évoquât plus le spectre des douzièmes provisoires et déclarait qu'il en fallait finir « avec ces enfantillages dont on berçait les mamelouks de l'empire. »

On n'effraye plus personne, aujourd'hui, parce qu'on semble s'accommoder d'un état de choses dont ne veut pas apercevoir tous les dangers.

« Les douzièmes provisoires, écrivait M. Poincaré en 1892, ont pour conséquence d'apporter des éléments de

(1) Cité par M. Stourm dans son Livre : Le Budget, p. 314.

trouble, non seulement dans les écritures mais dans l'exécution des Budgets. Ils mettent en regard, des dépenses et des recettes qui ne correspondent plus exactement. Les crédits provisoires étant, en général, calculés sur les propositions, et la perception des impôts étant simplement prolongée sur les données anciennes, il en résulte ordinairement que dans les douzièmes provisoires l'avenir est escompté pour les dépenses et que pour le recouvrement des recettes c'est le passé qui reste la règle.

De là naît fatalement une rupture d'équilibre, du moins un défaut de concordance et un aléa ajouté à tous ceux que comporte déjà l'établissement de tout budget. »

Inconvénients des Douzièmes provisoires

1° *Travail supplémentaire de l'Administration.* — Les douzièmes provisoires sont en général établis à la dernière heure et il est certain qu'ils imposent à l'administration une tâche supplémentaire. C'est en effet tout un budget des dépenses qu'il s'agit d'élaborer, pour un temps déterminé. Chaque département ministériel doit faire parvenir au Ministère des Finances ses demandes de crédits assez à temps pour que celui-ci puisse en saisir le Parlement avant l'expiration de la précédente autorisation budgétaire. Nous ne dirons pas que la préparation des douzièmes « introduit dans les bureaux un désarroi inextricable. » (1) car il y a trop longtemps que les douzièmes sévissent dans notre histoire financière pour que les Bureaux ne soient pas habitués à ce travail particulier. Mais il est indéniable qu'elle y apporte une certaine gêne en retardant l'expédition des affaires proprement administratives.

2° *Atteinte au principe de la spécialité budgétaire.* — L'analyse de la loi de douzièmes permet de constater que l'autorisation de percevoir les impôts et les revenus pu-

(1) M. Allix. — *Traité élémentaire de la Science des Finances*, p. 172.

blics ne présente pas le même caractère juridique que celle d'effectuer les dépenses.

a) Des dispositions particulières organisent la perception conformément aux lois en vigueur des impôts et revenus publics mais encore faut-il distinguer les impôts directs et les impôts indirects.

En ce qui concerne les impôts directs la première loi de douzièmes contient un article autorisant *pour l'année entière* la perception des contributions directes et des taxes y assimilées. Si, par conséquent, il est nécessaire, par la suite, de recourir à d'autres autorisations provisoires, il ne sera plus parlé de la perception des contributions directes : l'autorisation a été donnée une fois pour toutes. Il en est autrement pour les impôts indirects qui, eux, ne peuvent être perçus que si l'autorisation incluse dans le premier douzième est renouvelée dans les autres.

Cette différence ne saurait se justifier. On a fait observer qu'il était difficile de fragmenter l'autorisation de percevoir les impôts directs qui nécessitent l'établissement de rôles nominatifs et qu'on ne pourrait interrompre à chaque instant la confection de ces rôles. Mais il s'établit ici une confusion dans les formules. Il s'agit de distinguer nettement les opérations de l'assiette et celles du recouvrement. Les premières peuvent sans inconvénients être prévues pour une année. Le travail qu'elles entraînent est d'ordre purement administratif. Aucun acte de puissance publique ne s'y manifeste. Tant que l'arrêté du préfet n'a pas rendu exécutoire tels rôles déterminés, l'impôt ne peut être perçu. Or, rien ne serait plus facile que de subordonner le recouvrement des impôts directs à une autorisation législative. Avec le système actuel on arrive à ce résultat paradoxal d'établir dans une loi destinée à satisfaire au principe de l'autorisation préalable, une atteinte extrêmement grave à ce principe.

b) L'autorisation relative aux dépenses, présente un certain nombre de traits particuliers.

Elle est limitée quant au temps et quant à la somme.

L'article ouvrant des crédits indique cette double limitation : « Il est ouvert aux Ministres, au titre du budget de l'exercice 1925, des crédits provisoires s'élevant à la somme totale de 4.790.999.853 francs et applicables aux mois de Janvier et Février 1925. »

Cette somme n'est pas décomposée en chapitres comme cela a lieu pour le Budget général des Dépenses. L'autorisation est globale et la répartition des crédits est faite par Ministères et par Chapitres au moyen d'un décret du Président de la République. La coutume s'est établie depuis longtemps, pour le Gouvernement, de communiquer aux Commissions financières des deux Chambres le projet de décret opérant cette répartition, mais le Parlement n'est pas appelé à statuer sur chacun de ces crédits ; seuls les membres de la Commission des Finances, en ont connaissance. Les autres membres du Parlement ne votent que sur un chiffre global.

Il y a là, il ne faut pas se le dissimuler, dans cette atteinte au principe de la spécialité budgétaire une pratique regrettable qui ne peut s'expliquer que par le caractère d'expédient des douzièmes provisoires. Dans certains cas, exceptionnels d'ailleurs — le budget spécial de l'exercice 1924 qui a nécessité 12 douzièmes en est un exemple — le Parlement, pendant toute une année, peut ne pas avoir à statuer sur les crédits qu'il met en bloc à la disposition du Gouvernement.

3° Atteinte au principe qu'aucune dépense ne peut être engagée sans crédits.

Avant 1871, les Chambres allouaient le crédit global demandé par le Gouvernement sans réclamer de justification. Depuis 1871, la Commission du Budget exige le détail des sommes ainsi demandées et le crédit global qui, autrefois, était chiffré en chiffres ronds est maintenant calculé aussi exactement que possible.

Les crédits afférents à chacun des chapitres doivent permettre au service auquel ils se rapportent de fonctionner

pendant un ou deux mois. Immédiatement, une difficulté apparaît. S'il y a des Administrations qui n'ont que des dépenses réparties sur toute une année (les dépenses de traitements par exemple), il en est d'autres qui engagent la majeure partie de leurs crédits au début de l'année (Travaux Publics, Marchés de la Marine, de la Guerre) L'autorisation fragmentaire des Douzièmes ne met à la disposition de ces administrations qu'une partie des sommes dont elles ont besoin.

Ce serait un obstacle insurmontable à leur bon fonctionnement, si, en fait, elles n'avaient pris l'habitude de pallier à la difficulté, soit en faisant porter la totalité ou la majeure partie du crédit alloué par la loi de douzièmes sur un marché déterminé, soit en faisant admettre des dérogations au principe par des textes législatifs ou réglementaires. C'est ainsi que pour l'alimentation des troupes, il est prévu que les marchés peuvent être passés trois mois avant la date normale à laquelle le Budget devrait être voté. L'inconvénient est surtout sensible pour les travaux qui doivent se poursuivre pendant la belle saison. L'attention de la Commission des Finances de la Chambre a été attirée au cours du mois de Décembre 1924 sur la gêne que le fractionnement de mois en mois des crédits pour constructions neuves causait à l'Administration de la Guerre. Elle proposa au Gouvernement d'accorder dans le douzième de Janvier la totalité du crédit prévu au projet de Budget, pour permettre à l'Administration d'entreprendre, dès le mois de Janvier, les travaux envisagés. Le Ministère des Finances s'y opposa, mais après une transaction on accorda la moitié du crédit demandé.

Cette mesure en même temps qu'elle souligne l'inconvénient des douzièmes provisoires montre comment, indirectement, on tourne le principe de l'autorisation préalable.

Il est également des services qui ne peuvent utiliser leurs crédits au cours d'une année ; il est nécessaire d'en prévoir obligatoirement le report à l'année suivante. En-

fin nous signalerons une disposition de la loi de Finances de l'exercice 1925 qui autorise le Ministre des Travaux Publics à engager pour les études aéronautiques, non seulement les crédits afférents à l'exercice courant, mais, même par anticipation la moitié de ceux qui seront alloués à l'exercice suivant.

4° Incertitude sur la nature juridique des Douzièmes provisoires.

L'un des principaux inconvénients des douzièmes provisoires réside dans l'incertitude qui règne sur leur nature juridique, sur le rapport qui existe entre eux et le budget de l'exercice écoulé.

Les Douzièmes provisoires, en l'absence d'aucun texte nouveau sont-ils le prolongement du Budget dont le délai d'application vient d'expirer ? Sont-ils, au contraire, un fragment du budget futur dont l'élaboration tardive les a rendus indispensables ? Ou bien ne sont-ils ni l'un ni l'autre, et constituent-ils, une sorte de « Budget provisoire », pour employer l'expression de M. Nézard (1), qui participerait, à la fois, du Budget précédent et du Budget futur.

Pour M. Nézard, le Budget provisoire est un budget spécial différent à la fois du budget écoulé et du budget en préparation, c'est une délégation des Chambres au pouvoir exécutif libre de dépenser sous sa responsabilité et en dehors de la volonté du Parlement. Il en tire les conséquences logiques.

La communication du décret de répartition aux Commissions financières ne lie pas le pouvoir exécutif. Le Gouvernement peut instituer par décrets des corps dont le fonctionnement entraînera des dépenses engagées sur les crédits provisoires. Il pourra même déroger aux lois existantes, créer des chapitres nouveaux, engager des travaux neufs sous sa responsabilité.

(1) Revue de Science et de Législation Financière - 1903.

Cette opinion est isolée dans la doctrine qui s'est pres-
que toujours prononcée pour la théorie de la tacite recon-
duction, de la prorogation du Budget antérieur.

M. Jèze, dans son livre « Le Budget » cite le passage
d'un discours de Léon Say au Sénat le 15 Décembre 1886,
où celui-ci disait : « Au point de vue de la correction poli-
tique et financière, ce qui paraît le plus simple, quand on
ne peut pas achever la discussion du budget le 31 Dé-
cembre, c'est de conserver comme base le budget de l'an-
née précédente. Ce principe a l'avantage de ne pas soule-
ver de contestations et de fournir une solution sans enga-
ger aucun principe. ». « Voilà, ajoute M. Jèze, la règle
correcte. S'il est indispensable, par la loi de douzièmes,
d'autoriser des engagements de dépenses pour des servi-
ces ou des travaux dont l'ajournement aurait des incon-
vénients, le meilleur procédé est d'inscrire, dans la loi
de douzièmes, un article spécial, afin d'appeler sur ce
point l'attention des Chambres et de provoquer une dis-
cussion sérieuse. Toute autre solution me semble criti-
quable et suspecte de favoriser un escamotage politi-
que. » (1)

Dans son traité de science des Finances et de législation
financière, M. Allix est non moins formel : « Il est, en ef-
fet, de principe que la loi de douzièmes n'est qu'une ta-
cite reconduction du budget antérieur qui laisse les che-
ses sans un statu quo provisoire. » (2)

Enfin la Commission instituée au Ministère des Finan-
ces le 29 Janvier 1913 « pour examiner les mesures pro-
pres à assurer le vote du Budget à sa date normale »,
adopta à une grande majorité le principe suivant : « Sauf
dérogation formelle résultant de lois spéciales par suite
de circonstances urgentes et imprévues, toutes dépenses
nouvelles sont et demeurent interdites dans la période
des crédits provisoires. » (3)

(1) Le Budget - 1910 - p. 520.

(2) Allix. — Traité élémentaire de la Science des Finances -
4^e éd. p. 171.

(3) Rapport Général de M. Jèze - Jo. Annexes, 27 Novembre
1911 4^e édition.

Par contre, certains auteurs semblent incliner vers la théorie du dernier état législatif de la question.

Dans son traité de Droit politique, M. Eugène Pierre écrit : « Ces crédits (les crédits provisoires) sont calculés d'après les propositions de la Commission du Budget telles qu'elles résultent du rapport général et défalcation faite de toutes les modifications sur lesquelles les Chambres ne se sont pas encore prononcées. »

M. Pierre entend bien que la base de discussion reste le texte du Rapport Général, et que seules les innovations susceptibles de donner lieu à de graves difficultés entre les Assemblées devraient être écartées.

La théorie de la tacite reconduction trouve un adversaire en M. Nézard qui la combat dans l'étude précitée. « Il est contraire, dit-il, à l'esprit de la Constitution de prolonger au delà d'une année, la durée d'application d'une loi budgétaire par un décret du pouvoir exécutif.

« Quand le Président de la République rend son décret répartissant les crédits, alloués en bloc par les Chambres, entre les Ministères et leurs divers chapitres, on ne peut dire qu'il proroge l'ancien budget. »

La loi nouvelle ouvrant les crédits provisoires est différente d'une loi de Budget, quant à la forme et quant au fond.

Elle l'est quant à la forme : Elle ne se présente pas comme la suite de la loi précédente, elle ne la mentionne même pas. Elle ne porte même pas le nom de Douzièmes. Elle ouvre des crédits sans les répartir.

Elle l'est quant au fond, parce qu'elle comporte des éléments nouveaux qui y sont introduits.

C'est pour ces raisons que M. Nézard écarte la thèse de la tacite reconduction en même temps d'ailleurs que celle de l'anticipation sur l'avenir pour soutenir celle du Budget provisoire spécial.

Dans la jurisprudence parlementaire les deux thèses s'affirment avec une égale force. Celle de la tacite reconduction soutenue par le Sénat, celle de l'anticipation

sur l'avenir préconisée par la Chambre et par le Gouvernement. La première semble définitivement établie maintenant, depuis que le Sénat a fait triompher sa manière de voir au cours du vote des douzièmes provisoires de 1921 et de 1923.

En réalité il y a sous ces deux théories qui peuvent se soutenir l'une et l'autre au moyen d'arguments raisonnables, une lutte sourde de deux puissances dont la loi constitutionnelle n'a pas nettement défini les pouvoirs : la Chambre ayant une tendance à faire enregistrer purement et simplement ses décisions par le Sénat; la Haute Assemblée cherchant, au contraire, à exercer dans toute sa plénitude le droit de contrôle qu'elle possède sur les finances publiques (1). La théorie de la tacite reconduction sert la politique du Sénat, celle du dernier état législatif de la question favorise le développement des pouvoirs financiers que la Constitution et la tradition des régimes parlementaires ont dévolus à la Chambre issue du suffrage le plus large.

Pour l'instant, la théorie de l'anticipation sur l'avenir semble écartée. Il convient cependant d'examiner les arguments qui ont été invoqués en sa faveur.

Le Budget a légalement pris fin le 31 Décembre de l'année à laquelle il s'applique. Les douzièmes provisoires nécessaires quand le Budget suivant n'est pas voté avant le 1^{er} Janvier, ne sont qu'une fraction du Budget futur. L'art. 3 de la loi du 31 Décembre 1924 dit en effet, que « les crédits ouverts par les articles 1 et 2 se confondront avec ceux qui seront accordés pour l'année entière par la loi de Finances de 1925. » La loi de finances, une fois votée, aura un effet rétroactif et s'appliquant à partir du 1^{er} Janvier, les crédits accordés par les douzièmes provisoires, viendront se fondre dans l'ensemble des crédits de la loi de finances ; il convient donc qu'ils soient calcu-

(1) « Le Sénat qui n'a pas d'initiative financière mais le droit de contrôle intégral des finances publiques. »

M. Henry Bérenger, Sénat, Séance du 28 Février 1923 - p. 414.

lés aussi exactement que possible en concordance avec les crédits du Budget futur. On adopte dans ce cas la théorie du dernier état parlementaire de la question.

Si la Chambre, saisie du projet de Budget, n'a pas encore eu le temps de l'examiner, au moment où les douzièmes deviennent indispensables, les crédits seront calculés sur la base du projet lui-même. Si la Commission des Finances a étudié le projet sans que la Chambre en ait délibéré les crédits seront établis à partir des chiffres du Rapport Général. Ils le seront, enfin, sur le vote même de la Chambre lorsque celle-ci aura statué.

Pour justifier cette méthode, on soutient avec quelque apparence de raison que les chiffres votés par la Chambre sont en général plus près des chiffres définitifs que ceux du projet, lesquels diffèrent sensiblement de ceux qui ont été fixés l'année précédente.

Il faut ajouter que le Parlement vote au cours d'une année des lois nouvelles qui ont des répercussions financières et nécessitent l'introduction de chapitres nouveaux, ou des groupements nouveaux des dépenses parmi les chapitres. Si l'on maintient les cadres du Budget précédent, ce seront tous les mandats, émis pendant la période des douzièmes provisoires, qu'il faudra réimputer sur des chapitres nouveaux lorsque le Budget sera voté.

Le système du dernier état législatif de la question aurait, en outre, l'avantage d'assurer plus complètement l'équilibre du Budget puisqu'il tient compte des économies à réaliser.

Pour ces motifs et, aussi, parce qu'en fait la Chambre trouvait là le moyen d'affirmer sa supériorité financière, cette thèse a été constamment soutenue par les membres de la Commission des Finances de la Chambre.

Dans son rapport le 30 Décembre 1891, M. Godefroy de Cavaignac écrivait : « Il est conforme aux précédents, il est conforme aux principes du régime parlementaire, de calculer les douzièmes d'après ce qu'on pourrait appeler le dernier état parlementaire des crédits ; on a toujours accordé le douzième des crédits votés par la Chambre des

Députés, lorsque la Chambre n'a pu en amorcer l'examen, enfin, le douzième des crédits proposés par le Gouvernement lorsque la Commission du Budget n'a pas formulé de propositions. »

Ce fut également la thèse que le Ministre des Finances, M. de Lasteyrie, à quarante ans de distance, défendait devant le Sénat au cours de la séance du 30 Décembre 1922, (1) tandis que M. Bokanowski, Rapporteur Général de la Commission des Finances de la Chambre engageait ses collègues à combattre le point de vue du Sénat.

Mais dans la controverse qui s'institua alors entre les deux Assemblées, le Sénat eut le dernier mot : il fit triompher la thèse de la tacite reconduction. Déjà, deux ans auparavant, sur une même question de nomenclature, la Commission des Finances de la Chambre par l'organe de son Rapporteur Général, M. Charles Dumont, s'était ralliée à cette thèse. Elle semble donc désormais parfaitement établie.

Avant d'examiner les arguments qu'on a fait valoir pour la faire adopter, il faut écarter une critique trop facile que l'on adresse aux partisans de la tacite reconduction ; on les accuse de ne vouloir comprendre dans les crédits que les douzièmes mathématiques calculés sur les crédits ouverts par le dernier budget. En réalité, un budget comprend non seulement la loi de finances annuelle, mais toutes les lois votées au cours de l'exercice entraînant des dépenses et créant de nouvelles ressources fiscales.

Le budget qu'il s'agit de reconduire tacitement, pendant un ou plusieurs mois, c'est le budget rectifié et corrigé par toutes ces lois. Il n'est jamais venu à l'idée de personne d'établir par exemple les douzièmes de 1925 en prenant pour base les crédits de 1923 (2) alors que tant de besoins nouveaux se sont fait sentir depuis lors.

(1) Revue de Science et de Législation financière. Année 1923. Les douzièmes provisoires. M. Charles Pomaret, p. 100.

(2) Le Budget de 1923 ayant été reconduit en 1924.

Le Sénat a toujours soutenu la thèse de la tacite reconduction.

La loi de budget qui est une loi, sinon comme les autres, du moins dans la forme des autres, exige la collaboration et l'accord des deux Assemblées, le Sénat agissant dans les limites que lui fixe l'art. 8 de la loi du 24 Février 1875. Aussi longtemps qu'un vote définitif n'a pas été émis par la Chambre et le Sénat sur la loi de Finances, le budget reste à l'état de projet. Le texte du Rapport Général de la Commission des Finances de la Chambre, le vote qui est émis au cours de la discussion ne sont que des étapes dans l'élaboration de la loi qui ne retirent pas au projet son caractère provisionnel : « Aussi longtemps que les deux Chambres n'auront pas statué sur le Budget de 1923 il n'existe pas d'autre budget que celui de 1922 » (1).

C'est donc dans le cadre du Budget de l'exercice précédent que seront calculés les crédits, compte tenu des lois votées. Il y a toujours d'un budget à l'autre des modifications assez profondes qui affectent la répartition des crédits et sur lesquelles le Parlement n'est pas appelé à discuter en cas de crédits provisoires puisque cette répartition est opérée par décret. Si, pour l'établir, le Gouvernement a pris pour base la dernière expression du travail de la Chambre, il place le Sénat dans l'alternative suivante, ou bien accepter, sans examen, en quelques heures, la réforme qu'on lui propose, et, ce faisant, abdiquer son droit de discussion et de contrôle, ou bien s'en tenir à l'état de choses existantes et, par conséquent, repousser la nouvelle nomenclature des crédits. Dans le premier cas, son adoption aveugle des crédits demandés préjuge son attitude à l'égard du Budget futur. Après avoir accordé, par exemple dans une loi de douzièmes, des crédits nécessaires à la création d'un service, il serait mal venu d'en discuter la légitimité lorsque la loi de Finances

(1) M. Henry Berenger, Rapporteur Général, Sénat, séance du 31 Décembre 1922.

viendrait en délibération. Dans le second cas il réserve l'avenir et se garde de toute surprise.

A deux reprises cette thèse a été soutenue nettement à la Chambre et au Sénat.

Au cours de la discussion du douzième de Janvier 1921, M. Charles Dumont disait : « Il est certain que le vote des douzièmes n'est qu'une mesure provisoire permettant au Gouvernement d'assurer la continuité des services publics, mais qui n'implique en rien l'adoption de principes nouveaux, ni même de la forme définitive qui sera plus tard donnée au budget. » C'est dans les mêmes termes que s'exprimait le 31 Décembre 1922, M. Henry Bérenger devant la Haute-Assemblée : « C'est un principe de notre droit public que les douzièmes provisoires ne forment pas un budget nouveau. En l'absence d'un budget régulièrement voté à l'ouverture d'un nouvel exercice, leur objet est d'assurer la marche des services publics en prolongeant la vie du Budget qui vient d'expirer, leur vote ne doit préjuger en rien de la solution qui sera apportée par le Parlement lors de l'examen du prochain budget, aux différentes réformes qui sont proposées dans le projet de lois de finances. »

Cette volonté se manifesta dans les textes des deux lois. L'art. 3 de la loi de crédits provisoires du 31 décembre 1920, dégagait le principe. « Les dépenses s'effectueront dans la forme, dans le cadre, et suivant les divisions du Budget de 1920 ainsi prolongé » et l'article 4 de la loi de crédits provisoires du 31 Décembre 1922 stipulait que « les crédits seront répartis par Ministères et par Chapitres au moyen d'un décret du Président de la République suivant le cadre et conformément à la nomenclature des dépenses du Budget de 1922 sous réserve des modifications que les lois et règlements en vigueur y auraient apportées. »

Cette dernière disposition est reproduite dans les lois suivantes. La théorie de la tacite reconduction a donc prévalu.

Quel que soit, d'ailleurs, le terme de l'alternative au-

quel on s'arrête—dernier état parlementaire de la question ou tacite reconduction — le système adopté est préjudiciable à l'équilibre budgétaire. Celui de la tacite reconduction qui semble désormais établi l'est plus particulièrement.

Pour les dépenses, une première remarque s'impose. Si la suppression d'un service a été envisagée, l'économie escomptée ne pourra être réalisée que lorsque le budget sera voté, sans pouvoir être amorcée dans une loi de crédits provisoires. Au lieu de s'étendre à une année entière, elle ne portera que sur 7, 8 ou 9 mois suivant le nombre de douzièmes qui aura été nécessaire.

Par contre, s'il s'agit d'une augmentation de dépenses, le système des douzièmes provisoires semble ne devoir présenter que des avantages puisqu'il retarde la mise en application des réformes coûteuses : augmentations de traitements, de pensions, créations de services, etc... On va même jusqu'à prétendre qu'ils constituent un des meilleurs moyens de réaliser des économies. Cette opinion présenterait une certaine valeur, étant donné l'accroissement continu des dépenses publiques et l'extension des services de l'Etat, si la loi de Budget ne comportait pas une stipulation de rétroactivité pour la plupart des dépenses nouvelles (1).

Il en est tout autrement à l'égard des augmentations de recettes. Ici, le principe de la non rétroactivité s'applique étroitement. Tant que durent les Budgets provisoires les ressources sont perçues conformément aux lois en vigueur. L'augmentation des taxes existantes ou la création de nouveaux droits ne prennent effet que du jour où la loi de finances est votée.

La conséquence en est très nette pour tous les droits qui frappent les déplacements de la richesse (Droits de timbre et d'enregistrement, Contributions Indirectes,

(1) Ainsi un article de la loi de finances de 1925 prévoit que les traitements révisés des fonctionnaires et les nouvelles soldes militaires seront acquis à partir du 1^{er} janvier 1925. Or le vote du Budget de 1925 a nécessité 7 douzièmes.

Droits de Douane, Taxe sur le chiffre d'affaires, Impôt sur les opérations de Bourse, Taxe sur le revenu des valeurs mobilières). Ces droits étant perçus au moment où l'acte générateur du déplacement de richesse est accompli, il ne peut être question de rétroactivité.

Il en est différemment pour les impôts qui frappent la situation des personnes comme les contributions directes établies par voie de rôles. La liquidation de l'impôt est retardée jusqu'au moment où la loi de Finances est définitivement adoptée : d'où, retard dans l'émission des rôles et gêne de la Trésorerie.

Ce sont ces deux mesures : rétroactivité des augmentations de dépenses et non rétroactivité presque absolue des augmentations de recettes, qui, jouant parallèlement, compromettent l'équilibre budgétaire. L'exemple du Budget de l'exercice 1925 est frappant à cet égard : chaque jour supplémentaire de discussion a coûté près de 10 millions au Trésor.

Pour pallier dans une certaine mesure aux conséquences coûteuses du vote tardif du Budget, on a songé à introduire dans les douzièmes provisoires les mesures fiscales destinées à assurer l'équilibre du Budget. Cette procédure n'a jamais été adoptée par le Sénat.

La Haute Assemblée qui ne dispose que d'un ou de deux jours, parfois même de quelques heures, pour examiner les projets de crédits provisoires, en disjoint, la plupart du temps, les dispositions qui modifient les lois fiscales en vigueur. Ce n'est pas seulement parce qu'il est contraire aux principes, d'insérer dans une loi dont le seul effet est d'assurer la survie temporaire du Budget précédent, des mesures créant des recettes permanentes, c'est parce qu'elle n'admet pas que la Chambre cherche à faire pression sur elle, en la mettant en demeure d'adopter des textes que ses commissions n'ont pas eu le loisir d'examiner, et qui, en séance publique, ne peuvent donner lieu qu'à des discussions improvisées.

M. Poincaré, dans son rapport présenté au nom de la

Commission des Finances du Sénat (1) pour les douzièmes de Mars et Avril 1906, fixait les principes qui devaient régir le vote des douzièmes provisoires :

« ...Les douzièmes provisoires sont une sorte de tacite reconduction du Budget précédent. Lorsque le retard du côté du Budget force les Chambres à recourir à l'expédient des douzièmes provisoires, elle ne pourraient, sans la plus étrange des contradictions, intercaler dans cette loi transitoire des dispositions fiscales qui doivent produire leur effet sur l'ensemble de l'exercice.

« Il est de principe que les douzièmes votés doivent représenter pour les crédits la reproduction proportionnelle, des chiffres de l'année précédente et, pour les impôts et les revenus, la continuation des perceptions antérieures.

« Toute autre méthode conduirait la Chambre à bouleverser, par avance, le budget qu'elle n'aurait pas encore voté.

L'incorporation de mesures fiscales nouvelles dans les lois de douzièmes ne serait pas, d'ailleurs, une procédure insolite et irrégulière. Elle aurait pour résultat d'annihiler, en fait, les droits du Sénat.

Une loi de douzièmes est toujours, par la force même des choses, votée précipitamment et à la dernière heure. »

* *

Tels sont les principes qui dominent la théorie des douzièmes provisoires. Il apparaît nettement que leur conséquence la plus grave est de compromettre l'équilibre budgétaire, péril auquel on n'attache pas assez d'importance à une époque où la monnaie se déprécie, et où, par conséquent les besoins de l'Etat, qui est un gros consommateur, augmentent de mois en mois. Tant que le Budget n'est pas définitivement voté, les services cherchent à faire augmenter leurs crédits et les Commissions financières sont assaillies de lettres rectificatives. L'équilibre pé-

(1) Sénat - Année 1906, n° 56.

niblement réalisé à la fin d'une discussion est brisé quelque temps après, par l'adoption d'un amendement ou une concession du Ministre des Finances. Comme il arrive un moment où il n'est plus guère possible d'augmenter les impôts, il faut se résigner à voter un budget en déficit en reportant à plus tard la réalisation de l'équilibre.

Est-ce en s'attaquant aux douzièmes provisoires eux-mêmes, en en rendant le recours plus difficile et plus impopulaire qu'on arrivera à obtenir le vote du Budget en temps utile ? Nous ne le pensons pas.

La Commission, réunie en 1913 pour examiner les mesures propres à assurer le vote du Budget à sa date normale, avait envisagé une réglementation fort sévère en trois articles dont le but était d'affirmer le caractère purement conservatoire des douzièmes.

« Art. 1^{er}. — Sauf dérogation formelle résultant de lois spéciales par suite de circonstances urgentes et imprévues, toutes dépenses nouvelles sont et demeurent interdites dans la période des crédits provisoires.

Art. 2. — Sont considérées comme dépenses nouvelles pour l'application de l'article précédent :

1° Toutes dépenses qui diffèrent par leur objet ou par leur nature des dépenses déjà créditées sur l'exercice précédent et qui ne sont pas la conséquence obligatoire et immédiate de lois antérieures au 1^{er} janvier de l'année en cours.

2° Tous relèvements de soldes, traitements, salaires ou indemnités, au-delà des taux résultant de lois ou règlements en vigueur au 31 Décembre.

Art. 3. — En aucun cas, sauf dérogation résultant de dispositions législatives expresses, les relèvements de soldes, traitements, salaires ou indemnités, ne pourront, même s'ils sont la continuation de programmes, rétroagir à une date antérieure à celle de la loi portant fixation du Budget général ou de la loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires qui aura ouvert les crédits correspondant à ce relèvement.

Si ces règles étaient adoptées, elles s'imposeraient au Gouvernement seul, à qui le régime des douzièmes provisoires ainsi réglementé, créerait d'incessantes difficultés. Le Parlement qui n'en sentirait pas la gêne ne serait, en aucune façon, incité à accélérer la discussion du Budget.

Le remède n'est donc pas dans une réglementation plus sévère des douzièmes provisoires.

DEUXIÈME PARTIE

Réforme touchant à la nature du Budget

RÉFORMES TOUCHANT A LA NATURE

DU BUDGET

Nous avons montré dans la première partie, les dangers d'ordre politique, législatif et financier qu'entraîne le vote tardif du Budget, nous nous proposons maintenant de chercher les remèdes à un tel état de choses.

Parmi les multiples solutions qui ont été proposées ou qu'on peut imaginer, nous ne nous sommes arrêté qu'à celles qui sont susceptibles de réalisations. Nous estimons, comme nous l'avons déjà dit, que le véritable remède réside dans la réforme des mœurs parlementaires ; mais nous examinons dans cette seconde partie certaines réformes qui, sans toucher au mode de discussion actuel devant le Parlement, portent sur la contexture du Budget ou sur sa durée.

Avant de bouleverser les traditions parlementaires, ne convient-il pas de modifier le Budget lui-même ?

C'est à cette question que répondent les développements suivants, consacrés à la création d'un fonds consolidé, à l'institution d'un budget biennal et au changement de date de l'année financière.

CHAPITRE PREMIER

Consolidation de certains crédits

On peut songer, pour réduire la durée de la discussion du Budget, à ne soumettre au Parlement, que les crédits qui sont susceptibles d'être débattus. Ceux dont le vote est acquis d'avance, qui sont nécessaires aux pouvoirs publics, et au service de la Dette, pourraient, par exemple, être écartés. Diverses modalités peuvent d'ailleurs être envisagées comme celle qui avait été proposée en 1913.

Cette pratique soulève de sérieuses objections.

La consolidation de certains crédits, à l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis, serait, du point de vue théorique, une diminution du pouvoir de contrôle des deux Assemblées, et, du point de vue pratique, une méthode qui n'abrégierait en rien la durée de la discussion du Budget.

* * *

Dû à un événement accidentel, à la suite de la Révolution de 1688, le fonds consolidé anglais a trouvé ses partisans qui en ont justifié l'existence.

Il y a dans les Budgets des grands Etats modernes toute une série de dépenses et de recettes dont l'existence ni la quotité ne peuvent être mises en discussion et qui, par conséquent, encombrant inutilement le Budget. Pourquoi, dès lors, ne pas les écarter délibérément.

En Angleterre, par exemple, les crédits permanents

(Charges on the consolidated fund) ne concernent qu'un petit nombre de services :

1° Les intérêts de la Dette publique (Dette consolidée et Dette flottante).

2° La liste civile.

3° Les annuités à la famille royale et les pensions civiles et militaires.

4° Les traitements de certains fonctionnaires.

5° Les dépenses des cours de justice.

6° Quelques services divers peu importants.

La tendance d'ailleurs est à en réduire le nombre.

Les inconvénients pratiques du fonds consolidé sont indéniables. Soustraire, en effet, le vote d'un subside au Parlement, c'est supprimer tout contrôle et laisser se perpétuer les pires désordres dans les services publics.

Aux Etat-Unis, où le système du fonds consolidé fonctionne dans toute sa rigueur on constate des abus incroyables (1).

Il ne peut être question en France de soustraire des crédits relatifs aux services publics à l'examen des deux Chambres. Réaliserait-on une grande économie de temps en ne soumettant pas au vote annuel du Parlement ceux qui concernent les pouvoirs publics et la dette ? En fait, ils ne donnent jamais lieu à discussion : les 70 premiers chapitres du Ministère des Finances qui totalisent les 2/3 des dépenses totales du Budget sont votés en quelques minutes. Dans ces conditions, est-ce bien la peine de porter atteinte au principe du vote annuel des crédits ?

Il faudrait, d'ailleurs, excepter de la mesure la dotation du Président de la République, qui n'est fixée par aucune loi et qui chaque année est renouvelée par le vote du Budget.

Quant aux chapitres afférents à la dotation des deux Chambres ils ne sauraient donner lieu à débat : c'est une tradition fidèlement observée et, malgré leur inscription

(1) Revue de Science et de Législation financière, 1913, p. 13. Article de M. Boggart, Professeur à l'Université d'Illinois (Etats-Unis).

dans le Budget général, ils y sont juridiquement étrangers. Préparés par les Commissions de comptabilité de chacune des deux Assemblées, adoptés sur une simple proposition de résolution sans que l'Assemblée voisine ait eu à en connaître, ces deux budgets particuliers demeurent occultes. La répartition des crédits échappe à l'examen du Ministre des Finances et la Cour des Comptes n'a pas à en contrôler la gestion. Il y a là, en définitive, deux crédits qui sont soustraits non seulement au contrôle administratif et juridictionnel, mais aussi au contrôle parlementaire.

La consolidation des crédits qui se heurterait, en temps normal, à de si grands obstacles ne peut se concevoir dans une période d'instabilité économique.

Les crédits nécessaires au paiement des arrérages de la dette publique varient d'une année à l'autre à la suite d'emprunts ou d'amortissements.

Le Budget français ne cesse d'enregistrer, depuis la fin de la guerre, de profondes variations au poste de la Dette à court terme ou de la Dette flottante, et même depuis que l'ère des grands emprunts est terminée, au poste de la Dette consolidée. Ainsi les assujettis à la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre ont pu s'acquitter, en rentes sur l'Etat, des sommes dont ils étaient redevables envers le Trésor. Ces versements se sont chiffrés par des sommes fort importantes. Il est indispensable que le Parlement connaisse ces modifications et les sanctionne de son vote.

On ne saurait d'ailleurs soustraire à son examen les crédits des pensions civiles et militaires appelés, eux aussi, à être modifiés en raison de l'instabilité monétaire. Les traitements des divers personnels de l'Etat, les prix des marchés de fourniture sont exposés à des variations incessantes. En définitive, il n'est aucune dépense dans le Budget qui ne soit, d'une année à l'autre, sujette à révision ; il ne peut donc être question, d'envisager la consolidation de certains crédits.

Aussi bien la réforme n'a jamais été sérieusement proposée en France.

Une tentative fut faite indirectement au cours de la discussion du Budget de l'exercice 1913.

Le Ministre saisit la Commission des Finances d'un texte qui tendait à instaurer un nouveau classement des dépenses pour faciliter la discussion du Budget de l'exercice 1914.

Ce texte était ainsi rédigé :

« Il sera fourni, à l'appui du projet de Budget de 1914, un tableau général des dépenses de cet exercice présentant pour chaque Ministère :

Dans une première catégorie les chapitres qui ne différeront des chapitres correspondants du Budget de 1913, ni par la nature des dépenses, ni par la nature des crédits ;

Dans une deuxième catégorie, les chapitres qui n'auront été modifiés que pour tenir compte, dans la limite des indications précédemment données aux Chambres et approuvées par elles, du jeu normal des lois ou de l'exécution de programmes ou de mesures en voie de réalisation ;

Dans une troisième catégorie tous les autres chapitres.»

« De telle sorte, écrivait M. Chéron, Rapporteur général du Budget, que si la Chambre qui a exercé longuement son contrôle sur le Budget de 1913, veut éviter d'aussi longues discussions pour le Budget de 1914, rien ne sera plus facile. Elle sera pleinement maîtresse de faire ce qu'elle voudra ; elle pourra examiner rapidement la série des chapitres non modifiés ou qui n'ont reçu que des modifications de forme, faisant porter uniquement la discussion sur ceux qui comporteront des modifications de fond. »

Et, de son côté, le Ministre des Finances déclarait que le Gouvernement ne se permettrait pas de présenter un texte qui pût restreindre en quoi que ce soit les droits et les prérogatives de la Chambre (1).

(1) Chambre. Séance du 15 Mars 1913, p. 1103.

Cette nouvelle disposition fut considérée comme inutile par la Commission des Finances du Sénat, les rapporteurs particuliers donnant, déjà, dans leurs rapports, pour chaque chapitre, la comparaison des crédits demandés par le Gouvernement avec ceux accordés pour l'exercice précédent et les motifs des différences que cette comparaison fait ressortir. « Au fond, ajoutait son rapporteur général, M. Aimond, l'article dont il s'agit pose indirectement la question du Budget permanent, question d'une grande importance et qu'il convient d'aborder de front et non par le petit côté. »

En réalité, le texte n'avait pas l'importance que le Sénat a cru y découvrir ; s'il avait été adopté, il n'aurait pas eu les effets bienfaisants qu'en attendait la Commission instituée au Ministère des Finances le 29 Janvier 1913 et qui voyait là un moyen d'accélérer la discussion du Budget.

Chaque année, en effet, les états de développements par ministère établissent la comparaison des crédits demandés et des crédits accordés pour l'exercice précédent, en indiquant les raisons des modifications. Le classement des chapitres suivant l'ordre fixé dans l'article en question n'aurait pas arrêté les orateurs décidés à prendre la parole sur les chapitres non modifiés. Par contre, il y aurait eu un peu plus de désordre dans une discussion qui comporte déjà tants de causes d'incohérence.

CHAPITRE II

BUDGET BIENNAL ET RECONDUCTION BUDGÉTAIRE

Des réformes proposées, il faut résolument écarter celles qui tendent à porter atteinte aux prérogatives financières des Assemblées en leur enlevant l'examen annuel du Budget.

Les formules adoptées par les auteurs de ces propositions présentent quelque confusion ; tantôt ils préconisent l'adoption d'un Budget valable pour deux ans, trois ans même, voire pour toute une législature ; tantôt, lorsque plusieurs douzièmes ont été nécessaires pour assurer le vote du Budget de l'exercice courant, une simple reconduction des crédits adoptés pour cet exercice est proposée pour l'exercice suivant. La réforme, dans ce cas, ne revêt qu'un caractère temporaire. Elle est présentée plutôt comme un expédient que comme un système ; elle est destinée surtout à faciliter au Parlement la discussion du prochain budget. Il est donc nécessaire de distinguer les deux hypothèses bien qu'elles soient condamnables l'une et l'autre, et qu'elles encourent sensiblement les mêmes critiques.

* * *

Cependant, régulièrement, et à maintes reprises, le Parlement a été saisi de propositions qui portaient atteinte au principe de l'annualité du Budget. L'idée vient natu-

rellement à l'esprit, étant donné la complexité et l'étendue du Budget moderne, de ne l'examiner d'une façon approfondie que tous les deux ou trois ans, ou, lorsqu'il est voté tardivement, de décider qu'il vaudra pour l'exercice suivant.

Déjà en 1884 M. Germain proposait à la Chambre de faire proroger purement et simplement l'ancien budget.

En 1889 M. Boudenoot, suggère de ne procéder que tous les deux ans à la discussion générale du Budget et aux discussions générales des Budgets de chaque Ministère.

Dix ans plus tard, M. Séblin soumet au Sénat une proposition de résolution ainsi conçue : « Le Sénat invite le Gouvernement à provoquer un accord des pouvoirs publics en vue de rendre applicable à l'année 1900 le budget qui sera voté pour 1899. » Cette proposition de résolution vient en discussion le 13 Mai 1899 et, sur la demande du Ministre des Finances, elle est renvoyée pour étude à la Commission des Finances.

La même année, M. Fleury Ravarin demande que les prévisions de dépenses et de recettes de l'exercice 1901 soient établis conformément aux crédits accordés et aux impôts autorisés pour l'exercice 1900.

A la Chambre des Députés, MM. Gellé et Coache déposent en 1902 une proposition de loi d'après laquelle, dans le cas où les lois de finances ne seraient pas votées par les deux Chambres à la date du 31 Décembre, le budget de l'exercice en cours serait, de plein droit, appliqué à l'exercice suivant. Le Président de la République, par un décret rendu en Conseil d'Etat, après avoir été délibéré et approuvé en Conseil des Ministres, introduirait dans le Budget nouveau les modifications qui résulteraient des lois nouvelles votées et promulguées au cours de l'année sauf à soumettre ce décret à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Enfin, en 1906, M. J.-L. Breton, qui a attaché son nom

à la réforme, saisit la Chambre d'une proposition de loi (1) tendant à instituer le Budget biennal. Comme cette proposition ne fait l'objet d'aucun rapport, il la reprend au début de la onzième législature. Cette fois, elle vient en discussion, mais, sur l'intervention du Ministre des Finances et du Rapporteur Général, elle est repoussée (2).

Quelques mois auparavant, le 3 Février 1911, M. Paul Cuny avait déposé une proposition de loi qui tendait à assurer le vote du Budget des Dépenses au début et pour toute la durée de chaque législature, mais qui prévoyait cependant, en fin de chaque année le vote de Budgets rectificatifs.

M. Escudier à son tour (3) saisit la Chambre d'une proposition tendant à instituer la discussion biennale des Budgets. Il prévoyait une date fixe pour le dépôt du projet de Budget et réservait les droits du Parlement, en lui laissant chaque année la possibilité de voter, sans discussion, une loi de finances autorisant l'ordonnancement des dépenses et la perception des revenus publics.

Enfin le Budget de 1913 ayant nécessité le vote de 7 douzièmes provisoires, la Chambre des Députés adopta un article, qui fut disjoint par le Sénat, tendant à rendre applicable le Budget de l'année 1913 à l'exercice 1914.

La même tendance reparait après la guerre ; les retards dans le vote du Budget provoquent les mêmes critiques et suscitent les mêmes initiatives.

C'est, d'abord, le 23 Juillet 1920, la proposition de M. Guy de Montjou (4), tendant à rendre le Budget de l'exercice 1920 applicable à l'exercice 1921. M. Dominique Delahaye au Sénat, dépose un amendement dans le même sens. Presque en même temps M. Paul Gay (5) demande qu'on vote le Budget de 1921 pour une durée de deux ans.

Enfin, au cours de la discussion du Budget de 1923 qui devait s'appliquer à deux exercices, première expérience

(1) Chambre, 10^e Législature, n° 35, 10 Juin 1910.

(2) Chambre, Séance du 15 Avril 1911.

(3) Chambre, 10^e Législature, n° 775, 16 Février 1911.

(4) Chambre, 12^e Législature, n° 1361, 23 juillet 1920.

(5) Chambre, 12^e Législature, n° 1331.

d'une réforme si longtemps et si instamment recommandée, M. Paul Gay réitère (1) son initiative de 1920 et propose d'appliquer le budget de l'exercice 1923 à l'exercice 1924 ; M. Hector Molinié reprenant le texte élaboré par M. Breton en 1910, suggère la même procédure.

Le Gouvernement ne devait pas rester sourd à ces conseils puisque, par une lettre adressée le 26 Juin 1923 au Président de la Commission des Finances de la Chambre, le Ministre des Finances proposait à l'adhésion de la Commission la formule de la reconduction des crédits de l'exercice 1923 à l'exercice 1924.

Ainsi, au cours de ces quarante dernières années, l'idée d'abandonner le principe de l'annualité du Budget a été suggérée à maintes reprises, et, chose remarquable, uniquement, sauf en 1923, par des parlementaires qui eussent dû être plus particulièrement jaloux de leurs prérogatives.

* *

Les partisans du Budget pluriannuel y trouvent trois sortes d'avantages :

I. Les Budgets actuels sont trop complexes pour que le Parlement puisse dans le court espace de temps qui lui est imparti, exercer un contrôle sérieux sur les finances publiques. S'il entend examiner en détail chaque chapitre de dépense et discuter chaque article de recette, la discussion s'étend sur plusieurs mois et nécessite plusieurs douzièmes avec tous les inconvénients attachés au régime des douzièmes provisoires. S'il s'efforce de voter le budget en temps utile, les discussions sont nécessairement écourtées, la Chambre entérine presque sans examen, les décisions de sa Commission des Finances, et il est impossible dans ces conditions de parler de contrôle.

Avec le budget biennal, au contraire, les Chambres pourraient, une année sur deux, avoir une discussion approfondie, et exercer un contrôle vraiment efficace sur

(1) Chambre, 12^e Législature, n° 5463.

la gestion des finances publiques. L'année suivante elles consacraient leurs séances à l'étude des lois sociales qui, dans l'organisation actuelle, restent inscrites plusieurs années à l'ordre du jour avant de recevoir une solution. L'adoption du Budget biennal aurait ces deux effets heureux : elle permettrait une discussion budgétaire complète, et la machine parlementaire fonctionnerait avec un meilleur rendement.

II. La réforme faciliterait, en second lieu, l'exécution des travaux publics. Le vote annuel des crédits remet en question l'opportunité des entreprises, bien que la plupart des projets aient été établis suivant des programmes répartis sur plusieurs années. Souvent des travaux commencés ont dû être interrompus, parce que les crédits n'étaient pas renouvelés l'année suivante sous le prétexte que d'autres dépenses, plus urgentes, devaient être effectuées. Le Budget de deux ans permettrait des prévisions à plus longue échéance, donnerait aux services publics plus de sécurité dans la conclusion des marchés. Les industries d'Etat dont souvent l'impuissance tient à ce que, liées par la procédure budgétaire, elles ne disposent pas des crédits suffisants pour renouveler leur outillage, produiraient suivant les méthodes industrielles.

III. Le Budget serait enfin allégé de toutes les adjonctions qui l'encombrent actuellement et qui font de la législation française la plus incohérente et la plus touffue. Faute de pouvoir se consacrer à l'étude des lois particulières, les Chambres, aidées en cela par le Gouvernement, surchargent la loi de finances de toutes les dispositions dont l'adoption est urgente et qui sont entraînées, par elle, jusqu'au vote final et obligatoire. Il y aurait désormais des lois visant des objets spéciaux et un Budget qui ne comporterait aucune disposition étrangère aux recettes et aux dépenses.

Les arguments, invoqués en faveur du Budget biennal, n'ont plus la même portée lorsqu'il s'agit de la simple reconduction des crédits d'un exercice à un autre, me-

sure dont les avantages temporaires ne dissimulent pas le caractère d'exception.

Quand la discussion d'un Budget se poursuit pendant plusieurs mois, que plusieurs douzièmes ont été nécessaires, l'idée vient naturellement à l'esprit d'appliquer le budget qui vient d'être voté à l'année suivante.

Pour établir le budget de l'exercice futur, les services ne disposent, en effet, comme base de leurs évaluations que des crédits qui viennent d'être adoptés. Les évaluations de recettes, surtout avec la méthode actuelle qui tient compte dans le calcul de l'équilibre des plus values de l'exercice en cours, ne pourraient être différentes de celles qui sont inscrites dans le Budget dont on demande la reconduction. Ce n'est d'ailleurs pas un Budget de deux ans que l'on sollicite, mais, par exemple comme en 1913, un budget de 17 mois, ou, en 1923, de dix-huit mois.

Ces arguments qui ne sont pas négligeables revêtent une force sigulière à la fin d'une législature, à la veille d'élections générales : « On pourrait éviter, à la veille des élections législatives, disait M. Breton, cette discussion budgétaire de fin de législature, plus intolérable encore que les autres par suite de surenchères électorales, et des réclames personnelles dont elle est inévitablement remplie. » Telle fut notamment la discussion du Budget de 1910 qui se prolongea jusqu'au début de la période électorale et donna une arme dangereuse à tous les adversaires du régime parlementaire. C'est l'argument qu'a invoqué à la Chambre et au Sénat M. Poincaré, au moment de la discussion de l'article 213 de la loi de Finances de 1923 (1) : « A la veille d'élections générales les économies sont difficiles à réaliser, surtout dans les discours. »

Quelle que soit la valeur des arguments invoqués, de telles propositions soulèvent de très graves objections d'ordre constitutionnel et d'ordre financier.

Soutenir qu'une proposition tendant à instituer un

(1) Chambre, Séance du 29 Juin 1923.

budget biennal est inconstitutionnelle, c'est mal poser la question.

Lorsque M. Jules Roche disait à la Chambre le 28 Décembre 1913 : « Nous ne pouvons même pas discuter la proposition de M. Breton parce qu'à mon avis elle est inconstitutionnelle, elle ne tend à rien moins qu'à limiter l'article de la Constitution relatif à la discussion du Budget par la Chambre ; modifier cet article c'est réviser la constitution. », il présentait mal l'objection fondamentale qui doit être opposée à toutes les propositions de cette nature.

L'annualité du Budget est une des règles les plus importantes du droit public, ce n'est pas un principe inscrit dans la loi constitutionnelle. La Constitution de 1875 n'a pas fixé les attributions respectives des deux Chambres et du Gouvernement en matière financière ; la seule disposition qui y soit contenue (l'article 8 de la loi du 24 Février 1875) (1) vise le droit de priorité de la Chambre sur le Sénat en ce qui concerne les lois de finances. En dehors de ce texte qui, d'ailleurs, par sa brièveté prête à controverse, il n'y a rien qui réglemente la procédure budgétaire ; il n'y a, en particulier, aucune disposition portant obligation pour le Gouvernement de saisir annuellement les Chambres d'un projet de Budget.

Ce n'est que dans le décret du 31 Mai 1862 (2) sur la Comptabilité publique que le principe de l'annualité budgétaire est posé d'une façon formelle.

Il faut, par conséquent, suppléer à l'insuffisance des textes constitutionnels de 1875 par les principes qui se dégagent du droit public.

Le vote annuel de l'impôt est la garantie des pays libres.

(1) « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois ; toutefois les lois de Finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. »

(2) Art. 5. — Décret du 31 Mai 1862.

« Le Budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles. »

Cette règle fondamentale a été formulée à diverses reprises dans les Constitutions qui ont régi la France.

La Constitution de 1791, titre V, article 1, pose le principe : « Les contributions seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante si elles n'ont pas été expressément renouvelées. »

La loi du 23 Novembre 1790 sur la contribution foncière avait pris les devants sur la Constitution même en disant : « La Contribution foncière sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuellement par chaque législature. »

La Charte de 1814 article 49 et la Charte de 1830 article 41 stipulent que « l'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impôts indirects peuvent être votés pour plusieurs années. »

La Constitution du 4 Novembre 1848 contient dans ses articles 16 et 17 des dispositions analogues.

Ces textes établissent simplement le principe de l'annualité de l'impôt. Mais l'autorisation annuelle de percevoir l'impôt, suppose, comme corollaire celle d'engager les dépenses indispensables. C'est la loi de finances votée chaque année par les élus de la Nation qui donne l'une et l'autre.

Si rien, dans la Constitution de 1875, ne s'oppose à ce qu'une proposition tendant à l'adoption du budget bien-nal vienne en discussion (1) il est vrai de dire qu'une telle disposition est contraire aux principes constants du droit public des régimes parlementaires, à l'esprit de la Déclaration des droits de 1789, aux dispositions inscrites depuis un siècle dans les Constitutions françaises ; en ce sens elle est inconstitutionnelle. C'est ce qu'ont répété, à maintes reprises, ceux qui l'ont combattue. « Le principe du vote annuel du Budget, écrivait M. Wallon, le 15 mai

(1) « M. le Président : Le Sénat me permettra d'ajouter que si son Président pensait que la proposition de M. Séblin fut inconstitutionnelle il ne la mettrait pas aux voix ». 13 Mai 1899.

1899, n'est pas inscrit dans les lois constitutionnelles de 1875. Est-ce une raison pour n'en pas tenir compte ? Le suffrage universel n'est pas non plus mentionné dans ces lois et c'est cependant la base des pouvoirs publics. Le vote annuel du budget est consacré par toutes nos lois de comptabilité ; il est de l'essence de notre droit parlementaire ; il est, depuis la Révolution de 1789, de droit constitutionnel. »

Lorsque la proposition de M. Séblin, sénateur, fut soumise au Sénat à la séance du 13 Mai 1899, M. Paul Strauss, après la demande de renvoi sollicitée par le Ministre des Finances, fit les plus expresses réserves : « Il ne convient pas de laisser croire, dit-il, de laisser s'accréditer cette opinion que le Sénat tout entier est d'avance acquis à une proposition d'une nature aussi grave qui porte atteinte aux prérogatives parlementaires, qui diminue les attributions de contrôle des deux Chambres et qui risque de jeter entre les deux Assemblées des germes de conflit et de discorde. »

Enfin, le 27 Mars 1911, M. Chéron qui rapportait devant la Chambre la proposition Breton déclarait : « L'annualité des Budgets est un principe consacré par la plupart des grands Etats et on peut dire que tout affaiblissement de ce principe est un affaiblissement des pouvoirs de contrôle du Parlement. »

Cependant la proposition Breton vint en discussion à la Chambre le 15 Avril 1911. Le Ministre des Finances d'alors, M. Caillaux, la combattit en ces termes : « C'est une question énorme, elle ne touche à rien moins qu'à l'exercice des prérogatives parlementaires. Vraiment pour un résultat qui apparaît à peu près nul, vous mettriez en péril un des grands principes de notre régime parlementaire. Vous souscrivez en même temps, permettez-moi de vous le dire, à un vœu qui ne serait pas de nature à servir beaucoup la Chambre devant le pays. »

Et lors de la discussion de l'art. 213 de la loi de finances de l'exercice 1923, M. Doumer ajoutait (1) : « Personne n'a

(1) Sénat, 2^e séance du 30 Juin 1923.

contesté que tant que notre droit public financier ne sera pas modifié, le budget doit être voté chaque année et que c'est une attribution essentielle du Parlement. » (1)

* *

L'exemple de l'étranger ne peut même pas être invoqué en faveur des Budgets pluriannuels. Sans remonter aux Budgets décennaux du royaume des Pays Bas sous le règne de la Maison d'Orange, on ne trouvait de budgets biennaux qu'en Allemagne. La Hesse était à la fin du xix^e siècle le seul état de quelque étendue qui possédât un budget biennal. Ce n'est pas que Bismark n'eût fait des tentatives pour imposer à l'Empire Allemand en 1881, le système des budgets biennaux. Ses propositions furent repoussées.

L'idée que le Gouvernement est surtout tenu en tutelle par le Parlement au moyen de la discussion budgétaire est si forte en France que les promoteurs des budgets pluriannuels se préoccupent de ne pas frustrer les Chambres du droit qu'elles possèdent d'autoriser la perception des impôts et le paiement des dépenses.

L'article 2 de la proposition de M. Breton en 1906 stipulait qu'une loi rendue avant la fin de la première année de chaque exercice budgétaire autoriserait globalement l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts de la seconde année du même exercice.

Une disposition analogue se retrouve dans la proposition de M. Escudier en 1911.

L'article 213 de la loi de Finances du 30 Juin 1923, en même temps qu'il prévoit la reconduction des crédits du budget ordinaire de l'exercice 1923 à l'exercice 1924, éta-

(1) « Nous croirions pouvoir établir qu'en nature budgétaire il existe beaucoup de principes qui sans être inscrits dans les lois constitutionnelles en vigueur, ont la valeur de règles constitutionnelles et que l'annualité est du nombre... »

Wahl, — Revue de Droit Public, 1900, tome XIV, p. 103.

blit l'obligation pour le Gouvernement de se faire autoriser par une loi spéciale, votée au cours de la session extraordinaire de 1923, à percevoir les droits et revenus publics pendant l'année 1924.

Malgré ces précautions, le contrôle parlementaire se trouve singulièrement affaibli.

Prenons la situation telle qu'elle se présentait à la fin de Décembre de l'année 1923. Le Parlement se trouvait en face de deux projets financiers : l'un qui ouvrait des crédits au Gouvernement au titre des dépenses extraordinaires et qui constituait un Budget partiel, l'autre qui autorisait le Gouvernement à percevoir les impôts et revenus publics au cours de l'année 1924. Il avait été spécifié que ces deux projets seraient adoptés au cours de la session extraordinaire de 1923. Cette dernière disposition était destinée à calmer les appréhensions de ceux qui feignaient de craindre que le Gouvernement, encore que la Constitution ne lui en fit pas une obligation, ne convoquât pas les Chambres en session extraordinaire. Mais le vote sur le projet portant autorisation de percevoir les revenus publics ne pouvait être que global ; aucune discussion n'était possible puisque les lois d'impôts ne sont pas soumises annuellement à un vote et que c'est seulement la perception de l'impôt qui est autorisée (1).

Deux cas pouvaient se présenter, ou bien le Parlement refusait d'adopter le projet, et, ce faisant, marquait sa défiance envers le Gouvernement. Celui-ci était obligé de se retirer comme devant un vote hostile à la suite d'une interpellation (2). Ou bien, au contraire, appuyant le Cabinet de sa confiance, il lui accordait les ressources né-

(1) L'article de style inscrit dans les lois de Finances est ainsi conçu :

« Continuera d'être faite, pour 1925, conformément aux lois existantes, la perception des divers droits, produits et revenus énoncés dans l'état B annexé à la présente loi ». L'état B n'est pas soumis en détail au vote des Chambres.

(2) Au cours de la crise présidentielle du mois de Juin 1924, M. Marius Moutet, député, déposa un amendement ainsi conçu : « L'article 213 de la loi du 30 Juin 1923 est abrogé. » — C'était un refus de Budget.

cessaires pour assurer le fonctionnement des services publics. C'était, dans ce dernier cas, un acte de foi de la majorité du Parlement envers le Gouvernement au pouvoir. Le principe de l'annualité de l'impôt était sauf ; mais comment, dans ce cas, parler de contrôle ? Comment parler des pouvoirs financiers du Parlement ?

En réalité, loin de favoriser, comme le prétendent les promoteurs des Budgets pluriannuels, le contrôle parlementaire, une telle réforme aboutirait à le supprimer, ou, tout au moins, à le réduire dans une très grande mesure.

Il n'est pas sans intérêt de constater qu'au cours de l'histoire, les propositions de budgets pluriannuels sont émanées d'adversaires plus ou moins déclarés du régime parlementaire.

Déjà en 1813, sans le déclarer ouvertement, le comte Molé, Ministre des Finances, laissait entendre que l'intention de Napoléon était de ne faire voter le Budget que tous les trois ans.

Le Budget de l'état batavo-belge de 1815 à 1830, comme il a été dit précédemment, était voté pour dix ans. Le roi y dirigeait souverainement les finances.

Les tentatives de Bismark en 1881, pour faire aboutir son projet de Budget biennal expliquent, malgré le refus que lui a opposé le Reichstag, comment le Gouvernement d'Empire allemand désireux, avant la guerre, de rendre indépendants les Budgets de la Guerre et de la Marine, avait réussi à faire voter le premier pour une durée de sept ans (septennat militaire), le second pour cinq ans (quinquennat naval). Le septennat et le quinquennat étaient des programmes de travaux qui étaient votés pour un plan de dépenses obligatoires s'étendant sur une longue période, mais une fois le vote acquis, l'un et l'autre échappaient au droit de contrôle du Parlement.

De telles dispositions seraient considérées en France comme contraires aux traditions. Lorsque les Chambres ont à répartir certaines dépenses sur plusieurs exercices

(programme de constructions navales), chaque année le Parlement reste libre de fixer le montant de la somme afférente à l'exercice. Le vote annuel des dépenses est plus important au point de vue du contrôle parlementaire que l'autorisation de percevoir l'impôt.

« Tous nos parlements ont veillé à l'observation de ces règles fondamentales, écrivait Léon Say, et c'est pour qu'il n'y puisse être dérogé à certaines époques qu'ils ont toujours refusé de distraire du Budget des parties qui, pour une raison ou pour une autre échappaient au vote annuel des représentants du pays... » (1)

A côté des objections d'ordre politique que soulève toute proposition, tendant à enlever au parlement une partie de ses attributions budgétaires, les inconvénients financiers qu'entraîne une pareille mesure ne sont pas les moins graves, et, malheureusement, l'expérience qui a été faite pour l'exercice 1924 a eu toutes les conséquences que les adversaires de la réforme se plaisaient à prédire.

Il convient cependant de distinguer du budget biennal (2), c'est-à-dire établi pour une durée de 24 mois, la simple reconduction des crédits d'un exercice à l'année suivante, mesure qui équivaut au vote de douze douzièmes provisoires.

Dès que la période envisagée pour l'exécution du Budget dépasse un an, les prévisions de dépenses et l'évaluation des recettes deviennent extrêmement difficiles. Ces difficultés existent en temps normal, car, à moins de supposer l'Etat doué d'immobilité, les besoins des services publics varient assez rapidement. Elles deviennent insurmontables dans une période d'instabilité monétaire et de réformes fiscales. Comment évaluer deux ans à l'avance le rendement d'une taxe nouvelle dont l'assiette n'est pas encore établie ? Comment prévoir l'augmentation de dé-

(1) P. Boiteau, Dictionnaire des Finances de Léon Say.

(2) Nous laissons de côté les budgets pluriannuels ; seul M. Cuny a déposé une proposition de Budget de législature. D'ailleurs le raisonnement fait pour le Budget biennal, vaut, à plus forte raison pour les Budgets pluriannuels.

penses résultant de l'élévation des traitements ou des conditions plus onéreuses des marchés publics qui serait la conséquence inéluctable de la dévalorisation de la monnaie ? Comment, dans l'hypothèse inverse, compenser les moins values d'impôts qui résulteraient d'une appréciation de l'étalon monétaire, et de la diminution des prix, surtout dans un système fiscal où la majeure partie des impôts frappent la richesse en circulation ?

Le Budget en équilibre, au moment de la promulgation de la loi de finances aura bien des chances de ne plus l'être deux ans plus tard.

Pour donner au parlement le temps nécessaire à la discussion certaines propositions fixent une date à laquelle le projet de budget doit être déposé : c'est, en général (1) dans le courant du mois de janvier de l'exercice précédent. Par exemple, le Budget de l'exercice 1927-1928 devrait être déposé au mois de Janvier 1926, et en admettant qu'il faille 3 mois pour préparer un budget, ce serait au mois d'octobre 1925 que des dépenses à effectuer, en fin 1928, trois ans plus tard, devraient être évaluées. Aucune évaluation sérieuse ne peut-être faite dans ces conditions.

Les Administrations, pour parer à toutes les éventualités auraient une tendance à majorer leurs demandes de crédits, de sorte que la réforme se traduirait, en définitive, par une augmentation des dépenses.

Quel que soit, d'ailleurs, le soin apporté aux prévisions, des Budgets rectificatifs seraient nécessaires. Toutes les propositions de lois déposées ont bien soin de préciser que des lois apporteront, en cours d'exercice, les modifications reconnues nécessaires aux dispositions budgétaires.

Le dernier paragraphe de l'article 213 de la loi de Finances du 30 juin 1923 est ainsi conçu : « ... Feront également l'objet de lois spéciales les modifications aux dispo-

(1) Proposition Escudier. — Art. 2 : Le projet est déposé dans le courant du mois de Janvier de la 2^e année.

Proposition J.-L. Breton : Art. 2 : Le projet de Budget est déposé avant la fin du mois de Janvier de la deuxième année d'exercice du Budget précédent.

sitions de la présente loi rendues applicables à l'exercice 1924 qui paraîtraient nécessaires pour l'exécution des services. »

Par la force des choses, on serait amené à déposer un budget rectificatif, même si la loi n'invitait pas à le faire. Mais n'est-il pas à craindre que les modifications soient si importantes et si nombreuses qu'en réalité on ait à discuter un véritable budget. Si les Chambres l'étudient et le votent après un examen approfondi, l'économie de temps est illusoire. Si, au contraire, comme il a l'habitude de le faire pour les cahiers de crédits supplémentaires, le parlement l'adopte à la hâte sans l'examiner, comment dans ce cas parler de contrôle parlementaire?

Il est à craindre également qu'au cours de ces discussions, la préoccupation de l'équilibre ne s'atténue et même ne disparaisse tout à fait. En face des ouvertures de crédits demandées par le Gouvernement que compenseront rarement et pour ainsi dire jamais les annulations, personne ne se souciera de mettre des recettes.

Il sera, d'ailleurs, très difficile d'avoir un aspect d'ensemble du Budget. Outre les crédits additionnels ordinaires qui sont régulièrement présentés au Parlement au cours des différentes étapes de l'exercice, en Décembre, en Mars et en Juin, et qui apportent déjà des modifications sensibles aux crédits votés, les Budgets rectificatifs viendront, à leur tour, altérer profondément la physionomie initiale du Budget. Dans cet enchevêtrement de comptes, il sera bien difficile de se reconnaître, même si, comme le proposait M. Paul Gay, les Budgets rectificatifs font l'objet d'un rappel d'ensemble. Des orateurs de l'opposition ont été jusqu'à prétendre que le Gouvernement qui proposait cette mesure, voulait, en jetant le désordre dans les Finances publiques, empêcher les critiques de s'exercer sur la gestion financière du pays.

L'exercice de deux ans exigerait en outre une période complémentaire plus longue, d'où la nécessité d'un remaniement complet des règles de la Comptabilité publique. La préparation du Compte Général de l'Administration

des Finances et des Comptes des Ministres étant retardée, la Cour des Comptes rendrait ses déclarations générales de conformité encore plus tardivement qu'elle ne le fait actuellement et la loi de règlement grâce à laquelle, en principe, le Parlement exerce a posteriori son droit de contrôle sur les Finances publiques interviendrait à une date qui, étant donnés les délais actuels le rendrait illusoire. Ainsi la tendance à réduire les périodes complémentaires de l'exercice, qui s'affirme depuis 1879, marquerait une régression certaine.

La simple reconduction budgétaire qui, dans la confusion des formules émises au sujet du Budget biennal, a été proposée à maintes reprises et a trouvé son application au cours de l'exercice 1924 laisse subsister la plupart des critiques qu'encourt le Budget biennal.

Il est, en effet, hors de doute, que les prévisions de dépenses et de recettes s'avèreront inexactes aussi bien pour le Budget reconduit que pour le budget biennal. L'histoire financière de l'année 1924 montre les dangers d'une pareille mesure dans une période d'instabilité économique.

Le 14 Juillet 1924, M. Viollette, Rapporteur général de la Commission des Finances, écrivait : « L'expérience du Budget biennal a été lamentable et elle a jeté notre budget dans un désarroi dont on pourra se rendre compte facilement à la simple lecture de ce cahier de crédits. Comment en effet, raisonnablement penser établir des prévisions de dépenses, 18 mois à l'avance quand tant d'événements sont susceptibles de bouleverser les écritures budgétaires : lois nouvelles, change, prix des denrées, etc... »

Et, au Sénat, M. Henry Berenger, le 31 juillet 1924, a proclamé de son côté l'échec de « l'expérience du Budget biennal obtenu des Chambres en Juin 1923. » « Quand la reconduction d'un Budget sur l'autre ne peut empêcher, au cours du second exercice, la création de six milliards d'impôts supplémentaires, ni la demande de 1200 millions de crédits rectificatifs on peut conclure que l'expérience

est faite. Votre commission des Finances réitère aujourd'hui sa volonté d'un retour définitif aux règles souveraines de l'unité et de l'annualité budgétaires. »

L'expérience de la reconduction budgétaire fragmentée en une série de comptes épars de dépenses et de recettes, a si bien brouillé la figure du budget de 1924 que les appréciations les plus diverses et les plus contradictoires n'ont cessé d'être successivement portées sur l'équilibre de ce budget, tantôt par les différents ministres des Finances qui ont eu à l'exécuter, tantôt par les Commissions parlementaires qui ont eu à en voter les crédits et à en contrôler l'exécution.

L'histoire financière de l'année 1924 l'a définitivement condamnée en même temps qu'elle condamne toute tentative de budget biennal.

CHAPITRE III

CHANGEMENT DE DATE DE L'ANNÉE FINANCIÈRE

A l'heure actuelle, étant donné la complexité des budgets modernes et les époques auxquelles ont lieu les sessions des deux Chambres, il est matériellement impossible d'obtenir le vote de la loi de finances avant le commencement de l'exercice financier si la date d'ouverture n'en est pas modifiée.

Depuis la fin de la guerre, seul le Budget de l'exercice 1922 a été voté avant le 31 décembre 1921. Cela n'a pas empêché le Gouvernement d'avoir recours à six douzièmes provisoires pour le Budget de l'exercice 1923. Le Budget de 1925, premier d'une législature est voté avec sept douzièmes, et ce retard se répercutera sur les Budgets suivants. Les Chambres ont une tendance naturelle à allonger les débats lorsqu'elles savent qu'elles ont du temps devant elles et qu'aucun terme ne leur impose le vote d'un projet à date fixe. Ayant le sentiment qu'il leur est impossible en six ou huit semaines de voter un budget de 33 milliards et de discuter les 320 articles d'une loi de finances elles se complaisent, une fois le cap du 1^{er} janvier dépassé, dans des débats interminables.

Le court délai de la session extraordinaire est sans doute insuffisant pour que le Budget soit voté avant l'ouverture de l'année financière, mais la durée de la discussion est presque toujours excessive ; elle pourrait être limitée à la session extraordinaire et aux trois premiers mois de la session ordinaire. Le report au 1^{er} Avril du commencement de l'année financière est la première ré-

forme à entreprendre. Elle est de réalisation facile, et ne suscite aucune des grosses objections qui ont été invoquées contre le choix de la date du 1^{er} juillet.

Si le Parlement dispose de cinq mois pour exercer son droit de contrôle il pourra modifier son règlement et discipliner ses discussions. Rien, certes, ne permet d'affirmer qu'il se tiendra dans ces limites et que le vote de douzièmes provisoires ne sera pas encore nécessaire. Mais, tandis qu'avec le système actuel il est fatal qu'on y ait recours, il est permis de penser qu'en reculant de 3 mois la date d'ouverture de l'exercice financier ils seront plus rares.

Ce qu'il est impossible d'exiger aujourd'hui de la Chambre, pourra l'être le jour où la réforme sera adoptée. Les Assemblées qui, en général, sont dociles à la voix du Gouvernement lorsque celui-ci sait stimuler leur activité et diriger leurs travaux, pourront assurer le vote du Budget à sa date normale et donner un sens à la règle de l'autorisation préalable.

§ 1. — Historique

L'idée de changer le point de départ de l'année financière est liée à la fréquence des douzièmes provisoires et elle a fait l'objet, depuis plus d'un siècle, d'un grand nombre de propositions d'initiative gouvernementale et parlementaire. Ceux qui la préconisent se préoccupent, tantôt, de rapprocher l'époque de la préparation du Budget, de la date de sa mise en vigueur, afin d'obtenir plus d'exactitude dans les prévisions de dépenses et dans l'évaluation des recettes, tantôt, d'utiliser d'une façon plus rationnelle les périodes pendant lesquelles les Chambres sont en session.

L'histoire de ces tentatives est curieuse, et elle n'est pas indifférente puisqu'elle permet, d'une part, de constater la persistance avec laquelle la réforme fut proposée et, d'autre part, de saisir pour quelles raisons, souvent étrangères à toute préoccupation financière, elle échoua devant le Parlement.

Dès 1817, le comte Beugnot, rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux douzièmes provisoires de 1818 demandait qu'on changeât le point de départ de l'année financière afin de mettre « l'exercice en harmonie avec la période de session des Chambres ».

En 1819, sous le Ministère Decazes, M. de Serre, Garde des Sceaux, et le baron Louis, Ministre des Finances, proposaient de reporter au 1^{er} juillet l'ouverture de l'année financière. Le but poursuivi était moins d'assurer le vote du Budget à sa date normale que de mettre le moins de distance possible entre la présentation du Budget et sa mise à exécution. Le projet fut adopté à la Chambre des Députés malgré la violence des attaques dont il fut l'objet. On invoqua contre lui « l'anarchie et les chaînes de la Nation » « Brumaire et les libertés publiques » « le désordre introduit sciemment dans les finances pour favoriser les agioteurs et les capitalistes étrangers. » Le Cabinet de Serre devint, de ce fait, le premier ministère de trahison vendu à l'étranger ! La Chambre des Pairs à laquelle le projet fut transmis, le repoussa moins pour des raisons techniques que pour des motifs d'ordre constitutionnel. Il était, en effet prévu pour la période de transition, un budget de 18 mois, or, aux termes de l'article 49 de la Charte, l'impôt foncier, ne pouvait être consenti pour une période supérieure à une année. La réforme fut dénoncée par le parti ultra royaliste comme inconstitutionnelle.

Sous la troisième République, l'idée fut reprise par M. Ribot dans son Rapport Général sur le Budget de l'exercice 1883. Mais sa proposition ne vint pas en discussion. En 1887, M. Yves Guyot expose la réforme dans son rapport sur le Budget de 1888. Le 1^{er} Avril 1888 M. Peytral, alors Ministre des Finances fait sienne cette idée et la soumet au Parlement dans un projet qui tendait à fixer au 1^{er} juillet le point de départ de l'exercice financier pour le Budget de l'Etat, mais qui prévoyait une année fiscale distincte de l'année financière et maintenait le 1^{er} janvier

comme date d'ouverture de l'exercice des Budgets départementaux et communaux. Ce projet fut adopté à une faible majorité par la Chambre des Députés, sur un rapport favorable de M. Camille Pelletan ; il échoua devant le Sénat. Le Rapporteur, Léon Say, le combattit vivement en déclarant qu'il était nécessaire, pour assurer la clarté des comptes, de maintenir l'unité de date dans toutes les parties du système financier. Il ajoutait que le résultat à attendre de la réforme resterait illusoire tant que les méthodes parlementaires ne seraient pas complètement transformées et que, si tout était à créer aucune date ne vaudrait mieux que la date du 1^{er} janvier. Malgré un discours du Ministre des Finances, le Sénat suivit sa commission et rejeta le projet, en réalité parce qu'il était proposé par un Cabinet radical.

Depuis 1888, la question a été reprise plusieurs fois par voie d'initiative parlementaire.

En 1898, MM. Viviani, Millerand, Vaillant et plusieurs de leurs collègues saisissent la Chambre d'un projet de résolution « invitant le Gouvernement à déposer un projet de loi tendant à modifier le point de départ de l'exercice financier et à faire commencer cet exercice au 1^{er} juillet de chaque année ». Ce projet ne fut jamais rapporté.

En 1902, M. Le Moigne, Député, propose, par voie d'amendement au budget de 1903, de faire partir l'année financière du 1^{er} Avril.

M. Géo-Gérald dépose en 1903 un projet de résolution « invitant le Gouvernement à étudier un projet de loi tendant à modifier le point de départ de l'exercice financier en vue d'éviter les douzièmes provisoires. » (1)

Enfin le 17 Mars et le 4 Avril 1911 MM. Pierre Leroy Beaulieu et Antoine Borrel déposent deux propositions de loi qui tendaient l'une et l'autre à la fixation au 1^{er} juillet du début de l'exercice financier.

(1) Chambre, 8^e Législature, n^o 668, 19 Janvier 1903.

L'accroissement du nombre des douzièmes provisoires dans les années qui ont précédé la guerre, le désordre qui en résultait, déterminèrent, au début de l'année 1913, le Ministre des Finances, M. Klotz, à réunir sous la présidence de M. Stourm, une Commission composée de magistrats de la Cour des Comptes, de professeurs de la Faculté de Droit et de hauts fonctionnaires du Ministère des Finances. Cette commission était chargée d'examiner les mesures propres à assurer le vote du Budget à sa date normale. La Commission à une grande majorité s'est déclarée hostile au changement du point de départ de l'exercice financier. (1)

De toutes les propositions présentées à la Chambre des Députés depuis 1888 aucune n'est venue en discussion. Depuis la fin de la guerre la question de la modification de la date d'ouverture de l'année financière a été reprise, mais les tentatives faites dans ce sens, sont, comme par le passé, restées infructueuses.

Le 13 Novembre 1917, M. Klotz de nouveau Ministre des Finances, déposait le projet de loi portant fixation des dépenses et des recettes applicables aux services civils de l'exercice 1918. Etant donné la présentation tardive de ce projet, le Parlement se trouvait dans l'alternative, ou bien de voter le budget en temps utile, et, par conséquent, d'écourter exagérément le débat, au bien de prolonger la discussion et d'accorder par suite des crédits provisoires en attendant que le vote de la loi de finances soit définitivement acquis.

C'est alors que M. Jean Bon, prit l'initiative de proposer le 5 Décembre 1917 (2) un texte qui tendait à transporter le commencement de l'année budgétaire du 1^{er} Janvier au 1^{er} Avril. Renvoyée à la Commission du Budget cette proposition fut rapportée par M. Louis Marin. Celui-ci ne

(1) Une autre Commission extra parlementaire instituée en 1917 sous la présidence de M. de Selves pour l'étude des réformes à apporter dans l'organisation du contrôle de l'exécution des Budgets, a émis, également, sur ce sujet, un avis défavorable.

(2) Chambre, 11^e Législature, n^o 4015, 5 Décembre 1917.

retint des réformes suggérées par M. Jean Bon que l'obligation pour le Gouvernement de déposer à date fixe le projet de Budget sur le bureau de la Chambre.

La question qui, jusqu'alors, avait été envisagée du point de vue théorique et doctrinal fut étudiée en 1919 sur les instances du Ministre des Finances dans ses détails d'application. La Commission qui fut constituée au Ministère des Finances, sous la présidence de M. Maurice Bloch, Procureur Général près la Cour des Comptes, n'avait pas à rechercher s'il convenait de changer le point de départ de l'exercice financier. La nécessité de cette modification était en principe reconnue. Il ne s'agissait plus que de choisir la date qui présenterait le minimum d'inconvénients. Cette Commission s'arrêta à un texte qui fixait le même point de départ pour les exercices des Budgets de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics. Le Parlement devait être saisi à date fixe du projet de Budget. Les délais complémentaires de l'exercice étaient réduits. Enfin la concordance était maintenue entre l'année fiscale et l'année budgétaire, des mesures spéciales étant prévues pour l'émission et le recouvrement des rôles des contributions directes. Les dispositions, en 7 articles, furent insérées dans le projet (1) portant création de nouvelles ressources fiscales. La Commission des Finances de la Chambre les en joignit, et sans préjuger le fond même de la question estima « qu'il n'était pas opportun de modifier en ce moment le point de départ de l'année financière ».

Depuis lors, la question ne fut pas reprise à la Chambre des Députés malgré une proposition de résolution que M. Albert Meunier déposa le 29 Avril 1921, et une de M. Loucheur le 7 février 1925. Par contre au Sénat, M. Peytral, fils de l'ancien Ministre des Finances, demanda au cours de la discussion du Budget de 1923, que le point de départ de l'année financière fût reporté au 1^{er} juillet. La Haute Assemblée se montra favorable au principe de

(1) Ch. 12^e Lég., n^o 166.

la réforme et le 26 juin 1923 elle adopta une proposition de résolution ainsi conçue :

« Le Sénat,

« Après avoir examiné la proposition de loi de M. Victor Peytral tendant à fixer au 1^{er} juillet le point de départ de l'exercice financier;

« Prenant en considération le principe de cette proposition,

« Considérant d'autre part l'importance de ses répercussions pratiques,

« Vu les circonstances dans lesquelles se déroule la discussion du Budget de 1923,

« Invite le Gouvernement à saisir le Parlement par le dépôt d'un projet de loi sur la matière. »

Ce projet de loi n'est pas encore intervenu et la question ne semble pas pour l'instant faire l'objet d'études spéciales de la part du Gouvernement, mais il est nécessaire cependant de faire aboutir une réforme, qui, non seulement a été proposée à maintes reprises par des membres du Parlement, mais qui a été recommandée également par des économistes et des financiers, comme MM. Leroy Beaulieu et Stourm et plus récemment par M. Jèze.

§ 2. — Etudes des avantages et des inconvénients du changement de date (1^{er} Juillet).

Le choix du 1^{er} juillet comme date d'ouverture de l'exercice financier soulève des objections qui sont sans valeur contre le 1^{er} Avril. En fait cette dernière date n'a jamais été sérieusement combattue. En 1919 la Commission des Finances de la Chambre prononça simplement la disjonction de la mesure moins par hostilité au principe que pour des raisons d'opportunité. C'est cette date qui, selon nous, peut être choisie avec le minimum d'inconvénients.

Cependant comme la date du 1^{er} Juillet a été, à maintes reprises proposée, qu'elle a fait l'objet d'un projet gouvernemental, et que tout récemment encore le Sénat vo-

tait la prise en considération de la proposition de M. Peytral, nous examinerons d'abord les avantages que les partisans de cette date en attendent, et les arguments que font valoir contre elle les partisans du statu quo.

* *

ARGUMENTS INVOQUÉS EN FAVEUR D'UNE FIXATION AU 1^{er}
JUILLET DE L'OUVERTURE DE L'EXERCICE.

1^o Meilleure utilisation du travail parlementaire : Le Parlement et les Commissions financières disposeraient, pour l'examen du Budget, de la fin de la session extraordinaire et de toute la session ordinaire, soit d'une période presque ininterrompue de 8 mois alors qu'aujourd'hui, cette période étant coupée par l'intersession d'été, les discussions en séances publiques sont pratiquement rejetées sur la session extraordinaire et ne peuvent donc durer que 3 mois, au plus, et, en général 6 ou 7 semaines si l'on veut aboutir sans recourir aux douzièmes provisoires.

2^o Préparation plus rapprochée de l'exécution : En second lieu le budget pourrait être préparé à une date plus rapprochée de son exécution, les évaluations seraient plus exactes tant en recettes qu'en dépenses ; l'importance des crédits supplémentaires serait diminuée.

3^o On invoque enfin l'exemple des législations étrangères : (Etats-Unis, Italie, Norvège).

L'exposé des motifs du projet déposé en 1888 par M. Peytral, Ministre des Finances, résumait comme suit les avantages de la réforme : « Le changement du point de départ de l'année financière réalisera ce double avantage : présenter aux Chambres un budget établi sur des données plus précises, en permettre l'étude complète et ininterrompue. Dans ce système, en effet, le budget serait établi vers la fin du mois de novembre ; les recettes en seraient évaluées d'après les résultats de l'exercice, ayant pris fin le 30 Juin précédent, et les dépenses ne seraient prévues que 8 mois à l'avance ; le Parlement disposerait pour l'examen et la discussion de la fin de la session extraordinaire et de toute la session ordinaire ».

Tout d'abord il faut se garder d'attribuer plus d'importance qu'il n'en comporte à l'argument tiré de l'exemple des législations étrangères. Chaque pays à une organisation administrative qui lui est propre, des mœurs particulières, des habitudes politiques : une réforme qui convient à l'un peut ne pas convenir à l'autre. Ainsi l'Italie qui ignore le régime de l'exercice et dont les budgets se règlent par gestions peut adopter la date du 1^{er} Juillet comme point de départ de son année financière, sans s'exposer aux inconvénients résultant pour un pays comme la France de la coïncidence de la période complémentaire et des vacances du Parlement. Il n'y a pas lieu, en sens contraire, de prendre prétexte du fait que l'Espagne qui avait adopté la date du 1^{er} Juillet y a renoncé en 1899.

Nous ne retiendrons donc pas cet argument et nous rappellerons à ce propos les paroles de Léon Say qui dans la discussion du projet Peytral devant le Sénat, disait : « C'est là une simple affirmation qui ne nous paraît pas avoir de valeur tant qu'elle ne sera basée que sur des comparaisons avec les pays étrangers. »

Ces comparaisons sont intéressantes au point de vue documentaire. Elles peuvent donner d'utiles indications sur les conditions dans lesquelles la transition s'est faite entre l'ancien et le nouveau régime financier.

Le second argument invoqué — date plus rapprochée de la mise à exécution — n'a d'apparence d'exactitude qu'en théorie.

La préparation du Budget ne commence actuellement et ne peut commencer qu'une fois voté le Budget de l'exercice antérieur, elle se poursuivrait dans l'hypothèse où le premier juillet serait adopté, pendant les quatre premiers mois de l'exercice, le dépôt du projet pourrait avoir lieu au mois de novembre, c'est-à-dire 8 mois avant le début de l'exercice.

Mais avec le système actuel rien ne s'oppose, en principe, à ce que le Budget soit déposé le 1^{er} Mai, c'est-à-dire huit mois avant le début de l'exercice. En fait, il n'arrive

pas souvent que la Chambre soit en mesure de l'examiner à cette époque. (1) Le nouveau système permettrait effectivement de rapprocher les propositions initiales du Gouvernement de l'exécution du Budget en accordant trois mois de plus à la préparation, c'est-à-dire à peu près la durée des vacances parlementaires. On pourrait décider, par exemple, que le budget de l'exercice 1925-1926 serait déposé au début de la session ordinaire de 1925 ; mais, en raccourcissant ainsi la période pendant laquelle le Parlement aura à exercer son droit de contrôle, ne risque-t-on pas de ne pas voter le budget en temps utile, c'est-à-dire d'avoir recours à des douzièmes provisoires, ce qu'on veut précisément éviter.

D'ailleurs, depuis longtemps l'usage s'est établi de modifier jusqu'au dernier moment les évaluations de recettes et de dépenses. Jusqu'en 1914 le mode d'évaluation était pour la plupart des produits basés sur la règle de la penultième année, or, que le Budget soit présenté à une date plus ou moins tardive, les évaluations devaient être toujours égales aux recouvrements du dernier exercice connu. Cette règle est aujourd'hui abandonnée. Pour toutes les recettes, aussi bien pour celles qui sont évaluées directement que pour les autres, ce sont, non plus les résultats de la dernière année qui sont pris en considération mais ceux des tout derniers mois, afin de tenir compte, dans une période de réorganisation fiscale de toutes les plus values qui pourront contribuer à assurer l'équilibre du Budget. Toutes les recettes susceptibles de révision donnent lieu à des estimations rectificatives.

En ce qui concerne les dépenses, les circonstances nouvelles et imprévues qui peuvent se produire au cours de la discussion, par exemple le vote de dispositions législatives entraînant des charges supplémentaires donnent également lieu à rectification.

(1) Souvent, en effet, le dépôt est effectué « en blanc ». Le Gouvernement accomplit simplement un geste. La publication de l'exposé des motifs et de la loi de finances suit quelquefois longtemps après.

Enfin aucune corrélation n'existe entre le délai qui sépare le dépôt du projet de Budget, de son vote, et l'importance des crédits supplémentaires. Ce n'est donc pas ce second argument que nous retiendrons. L'abandon des règles tutélaires de l'évaluation des recettes et des dépenses lui enlève toute valeur.

Plus important, par contre est l'argument qui est tiré d'une meilleure utilisation du travail parlementaire.

Si le Rapport général était distribué au commencement de février, les Chambres disposeraient dans le nouveau système, pour mener à bien la discussion du Budget d'une période de cinq mois interrompue seulement par les vacances de Pâques. Ce régime serait bien supérieur à l'habitude qu'on a contractée de ne commencer la discussion du Budget qu'au cours de la session extraordinaire : les deux mois qui sont ainsi impartis au Parlement, sont, malgré la multiplicité des séances, généralement insuffisants, et, force est de recourir à l'expédient des douzièmes provisoires.

Mais ceci constituerait-il bien un avantage pour le Parlement ? Rien ne permet d'affirmer que le Budget serait voté sans douzièmes. Il n'est pas utile que les Chambres consacrent la totalité de leur activité à l'examen de la loi de Budget qui par la force des choses devient le véhicule de toutes les réformes et l'occasion de toutes les interpellations. C'est vers une solution moyenne qu'il convient de s'orienter.

Ainsi, aucun des avantages invoqués en faveur de la date du 1^{er} Juillet ne paraît déterminant. Par contre l'examen des inconvénients qui résulteraient d'une pareille mesure suffira pour démontrer que son adoption ne saurait être recommandée.

INCONVÉNIENTS DE LA FIXATION AU 1^{er} JUILLET DE L'OUVERTURE DE L'EXERCICE.

1^o Augmentation du nombre des Douzièmes. — Une

première objection apparaît aussitôt. Avec le système actuel, si le budget n'est pas voté en temps utile, l'autorisation temporaire que le Parlement donne au Gouvernement de percevoir l'impôt et d'effectuer les dépenses, peut être limitée à 1 ou 2 mois, elle est renouvelée lorsque les travaux parlementaires ne sont pas assez avancés. En fixant au 1^{er} Juillet l'ouverture de l'exercice financier, si la réforme n'atteint pas son but, si le budget n'est pas voté avant les vacances, ce n'est plus un ou deux douzièmes qui seront nécessaires mais cinq ou six douzièmes, et encore certaines difficultés sont elles à prévoir du fait que ce régime provisoire coïncidera avec la période d'intersession parlementaire. Les douzièmes seraient moins fréquents que par le passé, mais ils seraient certainement plus nombreux.

2° Arguments d'ordre constitutionnel. — On a élevé également certaines objections d'ordre politique ; la fixation au 1^{er} Juillet de l'ouverture de l'année financière, a-t-on dit, pourrait aboutir à fausser le jeu des règles constitutionnelles. On s'est demandé si le gouvernement n'ayant pas à faire voter le Budget avant le 1^{er} Janvier ne serait pas tenté de supprimer la session extraordinaire. Nous ne nous arrêterions pas à cette critique si elle n'avait été formulée à la Chambre par M. Herriot au cours de la discussion de l'article 213 de la loi de Finances de 1923 qui tendait comme nous l'avons dit à instaurer la reconduction des crédits de l'exercice 1923 à l'exercice 1924.

En fait, cette éventualité n'est pas à craindre et ce n'est pas dans un pays où le Parlement est tout puissant qu'un Gouvernement pourrait demeurer six mois sans comparaître devant les Chambres. Nous verrons par la suite, d'ailleurs, que, même si la date du 1^{er} Juillet était adoptée, la nécessité de demander, en fin d'exercice, des crédits supplémentaires, forcerait le Gouvernement à convoquer les Chambres en session extraordinaire. En sens contraire on a prétendu que les Chambres pourraient en ne votant pas le budget avant le 1^{er} Juillet obliger le Gouvernement

soit à les convoquer en session extraordinaire, soit à prolonger au delà des cinq mois réglementaires la durée de la session ordinaire. Avec le système actuel, le jeu des lois constitutionnelles est aussi bien faussé puisque la coutume s'est établie depuis longtemps de discuter le budget au cours de la session extraordinaire.

Cette objection, par conséquent, ne porte pas : nous ne nous y attarderons pas davantage.

3° Les Travaux Publics. — Plus sérieux est l'argument que l'on a fait valoir contre le changement de l'année financière et qui vise l'exécution des travaux publics. Si le Budget n'est voté qu'aux environs du 1^{er} juillet, les Administrations n'auront la disposition de leurs crédits que trop tard pour conclure les marchés avec les entrepreneurs.

Voter le Budget à la fin de Juin ce serait condamner l'Administration à ne passer les marchés qu'en Juillet-Août, à ne commencer les travaux qu'à l'arrière saison, c'est-à-dire à une époque où il faudra presque immédiatement les interrompre. Avec le système actuel, au contraire, les marchés peuvent être passés en hiver ou, tout au moins, au commencement du printemps, de telle sorte que les travaux soient commencés dès les beaux jours.

A cette objection formulée en 1888 lors de la discussion de son projet de loi, M. Peytral avait répondu en proposant la combinaison suivante : Il suffira d'insérer chaque année dans la loi de finances, un article ainsi conçu : « Les Ministres sont autorisés à engager, avant le vote des crédits concernant l'exercice suivant, des dépenses jusqu'à concurrence de moitié des crédits inscrits dans le projet de loi de finances soumis aux Chambres pour ledit exercice, lorsque ces dépenses doivent s'appliquer aux travaux d'entretien, aux grosses réparations ou à des travaux neufs dont l'exécution a été autorisée par des lois antérieures. »

Ce texte ne faisait pas disparaître l'objection pour les entreprises nouvelles, ni pour l'autre moitié des travaux

d'entretien, les grosses réparations, les travaux neufs dont l'exécution a été autorisée par des lois antérieures.

Au surplus, il n'est pas sans danger, d'étendre ainsi les pouvoirs des administrations en matière d'engagements de dépenses et de consacrer, sous une forme aussi générale, une dérogation nouvelle à ce principe tutélaire que les dépenses ne peuvent être engagées que dans la limite des crédits ouverts par le Parlement.

4° Répercussion sur les Budgets locaux. — Une autre objection, plus grave encore, a trait à l'organisation départementale et communale, et aux liens qui existent entre le Budget de l'Etat et celui des collectivités locales.

Le Budget départemental est préparé par le Préfet et soumis par lui à la Commission départementale dix jours avant la session d'août du Conseil Général. Il est adopté au cours de cette session qui dure six semaines et est définitivement réglé par décret. La comptabilité budgétaire du département est tenue par exercice. L'année financière va du 1^{er} Janvier au 31 Décembre, la période complémentaire s'étend jusqu'au 31 Janvier de la seconde année pour la liquidation et le mandatement des dépenses et jusqu'à la fin de Février pour les paiements et les recouvrements. Cette courte durée de la période complémentaire a été assignée au Budget départemental pour que le Conseil Général puisse voter, au cours de la session de Pâques, le Budget supplémentaire, lequel joue à la fois le rôle d'un Budget de report pour les fonds libres du Budget précédent dont la clôture a été prononcée en fin Février, et d'un budget rectificatif pour le Budget en cours d'exécution.

On voit, par conséquent, que c'est la place des sessions des Conseils généraux qui a déterminé les règles de la comptabilité départementale.

Le Budget communal est préparé par le maire au mois d'Avril et déposé par lui à l'ouverture de la session de Mai du Conseil municipal dite session budgétaire pendant

laquelle il est voté par le Conseil. Il est ensuite réglé, par le Préfet, ou par le Président de la République sur la proposition du Ministre de l'Intérieur.

La comptabilité du Budget communal de même que celle du Budget départemental est réglée par exercice. L'année financière va du 1^{er} Janvier au 31 Décembre, et la période complémentaire jusqu'au 15 Mars pour l'ordonnancement des dépenses et jusqu'au 31 Mars pour les paiements et recouvrements.

Le Budget supplémentaire qui joue comme le Budget supplémentaire départemental le rôle de Budget de report et de Budget rectificatif est voté par le Conseil Municipal au cours de sa session de Mai qui, comme on le voit, est assez chargée.

Doit-on imposer aux Budgets locaux la date du 1^{er} juillet comme point de départ de l'année financière, ou, au contraire, maintenir le 1^{er} Janvier et avoir par conséquent deux systèmes différents ? C'est cette seconde solution qui avait été adoptée en 1888 par M. Peytral et qui avait donné lieu aux plus vives critiques de la part de M. Léon Say au Sénat. La Commission des Finances du Sénat ne voulut pas consentir à l'abandon du système de l'unité de date par la constitution de deux années financières : l'une coïncidant avec l'année civile, et l'autre formée du second semestre de la première année civile et du premier semestre de l'année civile suivante : « L'unité de date, était-il écrit dans le rapport de M. Léon Say, est un principe dont la Commission n'a pas cru qu'il fût possible de s'écarter.

Elle reconnaît qu'il n'y a aucune connexité entre l'année civile et l'année financière, et l'exemple de la plupart des Etats d'Europe ne peut laisser aucun doute à cet égard, mais si l'année financière peut différer de l'année civile, c'est à la condition d'embrasser dans son intégralité le mouvement de toutes les dépenses et de toutes les recettes du pays. Adopter une pareille méthode ce serait apporter le trouble et l'obscurité dans la gestion de la fortune publique.

La simplicité des comptes est la condition nécessaire de leur clarté. On ne peut espérer que la Nation ait une idée nette de la situation de ses finances si les citoyens sont obligés pour la connaître d'établir des concordances entre des comptes arrêtés à des dates diverses et de se livrer, pour y arriver, à un travail difficile et fastidieux. »

L'unité de date est donc indispensable dans un pays aussi centralisé que le nôtre et où les finances de l'Etat et les finances locales sont si intimement liées les unes aux autres.

Mais si, abandonnant l'idée d'avoir deux années financières distinctes, on adopte la date du 1^{er} juillet pour le Budget de l'Etat et les Budgets locaux, c'est toute notre organisation administrative qu'il s'agit de modifier.

Les Conseils généraux ne pourront plus voter le Budget départemental dans leur session d'août trop éloignée de la mise en vigueur du Budget. Si l'on respecte les délais actuels, la session budgétaire devrait avoir lieu en Février. Une réforme analogue devrait être adoptée pour les Budgets municipaux. Ce serait en octobre et novembre que le maire devrait saisir le Conseil Municipal du Budget communal. Or les sessions des Assemblées locales ont été fixées en tenant compte des habitudes des populations rurales et elles se placent à des époques où les délégués peuvent sans inconvénients quitter leurs travaux.

Adopter la date du 1^{er} juillet ce serait bouleverser d'une façon complète non seulement le fonctionnement des assemblées locales, mais aussi la vie des campagnes elles-mêmes.

5° Les Contributions Directes. — Une question analogue se pose en ce qui concerne l'assiette et le recouvrement des contributions directes. Doit-on modifier la législation qui règle, en vue de l'application des rôles à partir du 1^{er} janvier, non seulement les attributions si complexes de l'Administration des Contributions Directes, mais aussi les opérations de répartition dévolues

aux Conseils Généraux et aux Conseils d'Arrondissements ?

A l'heure présente, les opérations d'assiette des contributions directes sont réglées en concordance avec les années civiles. Les cotisations sont établies pour chacune de ces années et chaque contribuable est en principe imposable en raison de sa situation au 1^{er} Janvier.

Peut-on, sans inconvénients, faire subir à l'année fiscale le même décalage qu'à l'année budgétaire ? Les cotisations seraient, dans ce cas, calculées pour la période du 1^{er} Juillet au 30 Juin et chaque contribuable serait imposé à raison de sa situation à la première de ces dates.

Cette solution troublerait profondément la marche de l'administration et les habitudes des contribuables.

La tournée générale des contrôleurs qui se déroule intégralement pendant la belle saison, et s'achève vers la fin d'août et le commencement de septembre, devrait être reculée de six mois et se poursuivre pendant la mauvaise saison. Il en résulterait pour les contrôleurs déjà surchargés un surcroît de fatigue et de perte de temps qui se traduirait inévitablement par un fléchissement dans le rendement de l'impôt.

Les contribuables, de leur côté, devraient s'habituer à de nouvelles dates de déclarations. A l'égard spécialement des nouveaux impôts les périodes dont le revenu est pris pour base ne concorderaient plus avec l'année civile; de telle sorte, que ceux des particuliers ou des commerçants qui tiennent leur compte par année civile — et ce sont les plus nombreux — auraient à effectuer des opérations spéciales pour constituer le revenu imposable.

Pour remédier à ces inconvénients le projet Peytral, tout en reportant au 1^{er} juillet la date d'ouverture de l'exercice, maintenait pour l'assiette et le recouvrement des Contributions Directes la période actuelle du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Il existait ainsi, en matière de contributions directes, une année fiscale distincte de l'année financière, d'où,

comme conséquence budgétaire, la mise à la disposition du Gouvernement antérieurement au vote de la loi de finances de la moitié de la valeur des rôles des Contributions directes. L'article 8 du projet, stipulait en effet, « que les contributions directes et taxes assimilées étaient établies chaque année en vertu d'une loi spéciale distincte de la loi du Budget général de l'Etat. »

Cette solution était manifestement inacceptable. Elle tendait à donner au Gouvernement des ressources avant que la loi de Budget ne fût votée. « Dorénavant la loi des Contributions directes devenue indépendante de la loi du Budget général, devra être votée par le Parlement avant la prorogation du mois d'août ; ce n'est là, au surplus, que la consécration d'une pratique constamment suivie depuis plusieurs années. » (1)

La loi des contributions directes à laquelle fait allusion le projet de 1888 est celle qui est votée annuellement par le Parlement à la fin de sa session ordinaire. Autrefois elle avait une importance qu'elle a perdue depuis l'institution de notre nouveau régime fiscal, et depuis la séparation de plus en plus complète des finances de l'Etat et des finances locales. Cette loi spéciale des contributions directes avait été rendue nécessaire par la pratique adoptée par le Parlement de ne voter le Budget que dans sa session extraordinaire et au cours de l'exercice auquel il devait s'appliquer. Or, c'est à leur session d'été que les Conseils généraux devaient faire la répartition des contributions de répartition entre les arrondissements de leur département (Loi du 10 Août 1871, art. 37, § 1). C'est à la même session que les Conseils Généraux votent les centimes dans les limites fixées par la loi de finances et qu'ils fixent le maximum des centimes que les conseils municipaux sont autorisés à voter (L. du 10 août 1871, art. 40 et 42). La loi de Finances n'étant jamais votée à l'époque où s'ouvre la session des Conseils Généraux, il a été nécessaire de faire une loi spéciale des Contributions Directes.

(1) Exposé des Motifs.

Cette loi fixait la somme à laquelle était évalué le montant total des contributions directes applicables aux dépenses générales de l'Etat ; elle déterminait, en même temps, le taux de la contribution foncière sur la propriété bâtie. Elle faisait la répartition des contributions de répartition entre les départements et évaluait le montant total des taxes assimilées aux contributions directes. Elle fixait enfin le maximum des centimes extraordinaires que les Conseils Généraux peuvent voter conformément à l'article 40 de la loi du 10 Août 1871, de ceux qu'ils peuvent autoriser les Conseils municipaux à voter conformément à l'article 42 de la loi du 10 Août 1871, à la loi du 7 Avril 1902 et aussi le maximum des centimes additionnels que les Conseils municipaux peuvent voter, en vertu de l'article 133 de la loi du 5 Avril 1884.

Il y avait donc entre cette loi des contributions directes et le système proposé dans le projet gouvernemental de 1888 une différence fondamentale, la première mettait seulement les Conseils Généraux en mesure de voter les dispositions intéressant les finances locales sans autoriser la perception d'aucune imposition, tandis que le second prévoyait que la nouvelle loi des Contributions Directes prendrait effet, à partir du 1^{er} Janvier. L'art. 7 du projet était ainsi conçu : « Il n'est rien innové en ce qui touche le mode d'assiette et de perception des contributions directes et des taxes y assimilées, lesquelles continueraient d'être établies et recouvrées à partir du 1^{er} janvier de chaque année, conformément aux lois actuellement en vigueur. »

Un autre inconvénient résultait de cette scission à l'intérieur du Budget même. Les recouvrements opérés au profit de l'Etat sur les impôts directs et les taxes assimilées conservant pour point de départ le 1^{er} Janvier devaient appartenir désormais à deux exercices financiers et, en attendant leur imputation définitive, devaient être inscrits à un compte spécial du Trésor.

Cette mesure devait en outre retarder le dépôt des lois de règlement, du fait que les contributions directes, des-

tinées à alimenter un budget seraient perçues en vertu de rôles afférents à deux années consécutives et que la seconde de ces années ne prendrait fin que six mois après l'expiration de l'année budgétaire.

L'unité de date, tant pour le point de départ des Budgets locaux que pour l'assiette et le recouvrement des Contributions Directes est indispensable si l'on veut assurer la simplicité des comptes et leur clarté.

Nous arrivons maintenant à un autre ordre d'objections qui tiennent à la coïncidence du point de départ de l'année financière et de la période des vacances :

6° Difficulté de préparer le Budget. — En premier lieu cette coïncidence rendrait malaisée la préparation du Budget. L'élaboration d'un Budget comporte deux phases distinctes. Une phase administrative et une phase parlementaire.

Le Ministre des Finances centralise les diverses demandes de crédits présentées par ses collègues, les examine, les contrôle, engage à leur propos une correspondance parfois considérable. En même temps il se préoccupe d'évaluer les recettes existantes et de trouver les ressources nouvelles qui lui permettront d'assurer l'équilibre. Il rédige enfin l'exposé des motifs et dépose le projet de Budget sur le Bureau de la Chambre.

Alors commence la phase parlementaire. Le projet est renvoyé à la Commission des Finances, qui le reprend entièrement, modifie la dotation des chapitres, transforme les conditions de l'équilibre, et présente un nouveau budget différent du premier. La phase de la préparation parlementaire se termine par la distribution du Rapport Général.

Le but de la réforme proposée est de mettre la période des vacances en dehors de la phase parlementaire, comme cela devrait se produire si le Budget était déposé à la fin de la session ordinaire et de l'incorporer dans la phase

administrative. On a souvent (1) attribué l'échec de la réforme à la résistance des Bureaux désireux d'écarter la préparation du Budget de la période des vacances. En réalité, cette objection ne porte pas puisque le Budget étant voté régulièrement en retard, les travaux de préparation se poursuivent au cours des mois de Juillet, Août et Septembre.

7° Les Périodes complémentaires. — Plus grave est l'inconvénient résultant de la coïncidence des vacances du Parlement et de la période complémentaire de l'exercice.

Parmi les dates de clôture assignées par la loi à l'exercice, on peut distinguer deux catégories, l'une qui concerne les délais de recouvrement et de paiement, ces délais s'étendent jusqu'au 31 Mars pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers, et jusqu'au 30 Avril pour le paiement des dépenses ; l'autre qui vise les délais de régularisation :

31 Janvier « pour l'achèvement des services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le 31 Décembre pour des causes de force majeure ou d'intérêt public qui doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur. » (2) ;

30 Juin, pour l'autorisation et la régularisation par des crédits supplémentaires des dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de Finances et dont le montant n'a pu être connu qu'après l'exécution des services.

31 Juillet, pour tout un ensemble de régularisation diverses.

De ces délais en découlent d'autres qui tendent à assu-

(1) « Pour des raisons de pure convenance administrative, les bureaux du Ministère des Finances s'y sont jusqu'ici opposés et ont réussi à empêcher cette réforme désirable. » *Revue de Science et de Législation Financière* année 1920, p. 134.

(2) Art. 2 Loi du 25 Janvier 1889.

rer le contrôle des Budgets à une date aussi voisine que possible de leur exécution :

Le Compte Général de l'Administration des Finances doit être publié dans les sept mois qui suivent le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice (1).

Les Comptes ministériels doivent être présentés, au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au début de la 3^e année. (Loi du 25 Janvier 1889.)

Les déclarations de conformité de la Cour doivent intervenir avant le 1^{er} Mai suivant.

Enfin, les déclarations et le rapport de la Cour doivent être distribués au Parlement avant le 1^{er} Novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice. C'est à partir de cette date seulement, que la Commission des Comptes définitifs de la Chambre se trouve en mesure de commencer l'examen de la loi de Règlement.

Si la date du 1^{er} Juillet était adoptée comme point de départ de l'exercice financier, suffirait-il de mettre en concordance chacun de ces délais avec la date du 1^{er} Juillet ?

Cette solution n'aurait que l'apparence de la simplicité, elle se heurte en effet à de très graves objections.

Si l'on maintient le délai de 3 mois pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, ce serait à la fin de Septembre qu'il viendrait à expiration. Or à cette date, les Chambres sont en vacances, et le Gouvernement se trouverait dans l'impossibilité de demander au Parlement les crédits supplémentaires nécessaires pour assurer l'ordonnancement des dépenses.

On ne pourrait laisser au Gouvernement le soin d'ouvrir par décrets pris en Conseil d'Etat, suivant une procédure analogue à celle qu'institue la loi du 14 Décembre 1879, des crédits qui correspondraient à des dépassements. Ce serait une véritable abdication du régime parlementaire et un retour aux pratiques suivies sous la Res-

(1) Art. 16 Loi du 23 Nov, 1902.

tauration et le Second Empire. Il serait nécessaire de proroger ces délais et en tenant compte de la date à laquelle le Parlement est habituellement convoqué en session extraordinaire, ainsi que du temps indispensable pour examiner les cahiers de crédits supplémentaires, de fixer ainsi que le prévoyait le projet de M. Peytral dans son article 5 :

Au 30 Novembre, le délai pour compléter les opérations de liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers de l'Etat ;

Au 31 Décembre, le délai pour compléter les opérations relatives au paiement des dépenses, à la liquidation et au recouvrement des droits acquis à l'Etat.

Cette solution laisserait plus longtemps en souffrance les droits des créanciers de l'Etat et elle aurait sur les autres délais mentionnés plus haut des répercussions qu'il est difficile de mesurer exactement mais qui seraient certaines. Ainsi se trouveraient annihilés les efforts accomplis par le Parlement depuis la loi de 1889 pour abréger les délais d'apurement des comptes et pour renforcer le contrôle de l'exécution des Budgets.

8° Les années d'élections générales. — Enfin le choix de la date du 1^{er} Juillet comme point de départ de l'exercice financier pourrait soulever de graves difficultés pendant les années d'élections générales.

Ces années-là, les Chambres se séparent dans les premiers jours d'Avril pour que la campagne électorale puisse se dérouler pendant quatre ou cinq semaines. Elles ne disposeraient donc pour voter le Budget que de la fin de la session extraordinaire et des trois premiers mois de la session ordinaire. Il ne faut pas espérer qu'une Chambre nouvellement élue, puisse, au cours du mois de Juin, alors qu'elle a à procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres et à constituer ses groupes, reprendre immédiatement la discussion du Budget et le voter avant le 1^{er} Juillet.

Nous démontrerons plus loin qu'en fixant au 1^{er} Avril

la date d'ouverture de l'exercice financier, le Parlement dispose d'un temps suffisant pour exercer ses prérogatives budgétaires. Si, les années d'élections générales, le budget est voté au 1^{er} Avril, pourquoi ne pas adopter une date qui ne prête à aucune des critiques qui ont été précédemment développées. Mais si le vote n'intervient pas avant cette date, ce seront immédiatement plusieurs douzièmes provisoires qui seront nécessaires, et ce retard initial, se répercutant sur les années suivantes, risque d'influer sur le vote du Budget et de perpétuer des habitudes que la réforme avait pour but de supprimer.

En résumé, les avantages que présente le choix du 1^{er} Juillet et qui résultent d'une meilleure utilisation du travail parlementaire restent problématiques ; par contre les inconvénients sont certains et les difficultés d'application à peu près insurmontables.

§ 3. Choix du 1^{er} Avril comme date d'ouverture de l'exercice financier

Pour les raisons qui viennent d'être développées, il est nécessaire de choisir une date moins avancée dans l'année que le 1^{er} Juillet.

Une fois cette dernière date écartée, celle du 1^{er} Avril se présente naturellement à l'esprit, en raison des propositions du passé, et des exemples de l'étranger (L'Angleterre, le Japon, l'Allemagne et la Prusse ont, en effet, adopté cette dernière date).

Etant donné l'organisation du travail parlementaire dans les Chambres françaises, elle apparaît comme une solution moyenne. Elle se situe au milieu de la session ordinaire à une époque voisine des vacances de Pâques. Lorsque la Commission, réunie en 1919, eut à faire choix d'une date, c'est au 1^{er} Avril qu'elle s'arrêta, après une courte délibération, bien que son président, M. Maurice Bloch, eût fait remarquer qu'il était possible d'en envisager une autre.

C'est elle, en effet, qui concilie le mieux la bonne marche des services et les exigences parlementaires.

Les objections qui ont été élevées contre le choix de la date du 1^{er} Juillet perdent en effet toute valeur lorsqu'il s'agit du 1^{er} Avril. M. Marin, dans son rapport sur la proposition de loi Jean Bon, les a rééditées sans remarquer qu'aucune, à l'examen, n'était péremptoire et qu'une réforme dans ce sens, pourvu qu'on voulut bien l'entreprendre, était réalisable.

Dès l'abord, le budget sera voté à une date assez voisine du 1^{er} Janvier pour permettre la conclusion des marchés qui doivent être effectués pendant la belle saison.

D'autre part, les objections tirées pour le 1^{er} juillet de la coïncidence du début de l'année financière et de la période des vacances ne peuvent plus être invoquées. Si la réforme n'atteint pas son but, s'il est nécessaire de recourir à des douzièmes provisoires leur nombre sera forcément réduit. Les années d'élections générales, les Chambres pourront se séparer au mois d'avril après avoir voté le budget sans craindre les répercussions d'un retard initial sur les quatre années de la législature suivante.

Dans cette hypothèse, le budget étant voté le 31 Mars, la préparation du budget suivant peut commencer aussitôt après, dans la période de plein rendement du travail administratif.

Le dépôt du projet de budget serait effectué avant la séparation des Chambres, et la Commission des Finances en entreprendrait l'examen avant cette séparation et le terminerait pour le début de décembre ou même pour le milieu de novembre. En tenant compte des deux semaines qui séparent la session extraordinaire de la session ordinaire, il reste quatre mois pour la discussion en séance publique.

Une des principales raisons invoquées contre le choix du 1^{er} juillet résidait dans l'impossibilité pour le Gouvernement de demander au Parlement alors en vacances les crédits supplémentaires nécessaires pour achever les opérations de l'exercice.

On a fait remarquer à ce sujet qu'avant 1884, le terme

des régularisations par voie de crédits supplémentaires tombait en l'absence des Chambres et qu'il ne résultait pas de cette situation les inconvénients qu'on semble redouter aujourd'hui. Mais, à cette époque, la solution consistait à demander des « crédits complémentaires » sur lesquels, étant donné le vote tardif, de la loi de règlement, le Parlement, n'avait qu'un pouvoir de contrôle tout à fait illusoire. C'est précisément cette pratique que les dispositions de la loi de 1884 ont eu pour but de faire cesser.

Afin de trouver le Parlement en session au moment où des crédits supplémentaires doivent lui être demandés, il est nécessaire de réduire les délais fixés par la loi de 1889. Cette réduction peut présenter temporairement quelques inconvénients. Il pourra se produire une augmentation des dépenses d'exercices clos ; mais cet accroissement n'est pas si sensible qu'on pourrait le penser ; l'expérience des réformes antérieures accomplies dans cette voie, prouve qu'après une période d'adaptation relativement courte, les créanciers de l'Etat se plient sans difficulté à la réduction des délais qui leur est imposée.

Il n'y a aucun inconvénient à fixer au 31 Mai la date extrême des ordonnancements, ce qui laisserait un délai de deux mois pour les opérations de liquidation et d'ordonnement. (1) Celle des paiements étant fixée au 30 Juin, époque à laquelle le Parlement est encore en session. La réduction qu'il faut faire subir aux délais de régularisation par voie de crédits supplémentaires, est plus considérable. L'échéance en est fixée actuellement au 30 Juin par la loi du 25 Janvier 1889. Il n'est pas possible de s'en tenir à une simple transposition de trois mois, ce qui reporterait l'expiration de ce délai au 30 Septembre. On peut maintenir la date du 30 Juin. Le délai de régularisation est ainsi réduit de 3 mois.

Enfin le délai de régularisation d'écritures fixé à 7 mois

(1) En fait ce délai serait réduit à un mois pour les services du matériel achevés pendant le premier mois de la deuxième année de l'exercice. Ce dernier délai donnant lieu à de nombreux abus, sa suppression doit être envisagée.

par l'article 5 de la loi du 25 Février 1889, modifié par l'article 70 de la loi du 13 Juillet peut être également réduit d'un mois et expirer le 30 septembre.

Ainsi comprise la réforme s'adapte à l'évolution de notre législation qui depuis un siècle a toujours tendu à réduire les délais de clôture de l'exercice.

Il faut, en second lieu, mettre en harmonie les nouvelles dates de la clôture de l'exercice financier, et celles qui sont imposées pour la production des comptes, permettant à la Cour des Comptes d'exercer son contrôle et de rendre possible le vote de la loi de règlement.

On peut difficilement réduire le délai de production du compte général de l'Administration des Finances fixé au septième mois de la deuxième année par la loi du 23 Novembre 1902. L'établissement de ce compte tenu par gestion ne peut pas être affecté par la réduction des délais de la période complémentaire de l'exercice, et nécessite en outre un grand nombre de développements et de récapitulations particulièrement difficiles à effectuer en raison de la complexité des opérations comptables.

La réduction de la période complémentaire ne pourrait, par contre, rester sans influence sur les délais de présentation des comptes ministériels, du projet de loi de règlement, sur les dates fixées pour les déclarations générales de la Cour des Comptes et l'établissement de son rapport public.

On peut proposer, comme le prévoyait le texte soumis au Parlement en 1919, les modifications suivantes (voir tableau page suivante).

Il reste à étudier maintenant les répercussions de la réforme sur l'assiette et le recouvrement des constitutions directes et sur les finances locales.

Comme nous l'avons précédemment montré, il n'est possible, ni de faire coïncider simplement l'année fiscale avec l'année financière, ce qui troublerait la marche de l'administration et les habitudes des contribuables, ni

Désignation	Textes	Date	Délai	Date	Délai	Réductions
		Anciens		Nouveaux		
Production du Compte Général de l'Administration des Finances.	Art. 16 Loi du 23 Nov. 1902.	1 ^{er} juill.	7 mois	31 oct.	7 mois	—
Production des Comptes Ministériels.	Art. 6. loi du 25 Janv. 1889.	Janvier 3 ^e année	2 ans 1 mois	Mars 3 ^e année	2 ans	1 mois
Dépôt du projet de loi de règlement du Budget.	Art. 6. Loi du 25 Janv. 1889.	Janvier 3 ^e année	2 ans 1 mois	Mars 3 ^e année	2 ans	1 mois
Etablissement du Rapport public de la Cour des Comptes et des déclarations générales de conformité.	Art. 7. Loi du 25 Janv. 1889.	1 ^{er} Mai 3 ^e année	2 ans 4 mois	1 ^{er} juill. 3 ^e année	2 ans 3 mois	1 mois
Distribution des documents au Parlement.	Art. 21. loi du 14 avr. 1896	1 ^{er} Nov. 3 ^e année	2 ans 10 mois	1 ^{er} Janv. 4 ^e année	2 ans 9 mois	1 mois

comme l'avait prévu le projet Peytral en 1888, d'instituer une année fiscale distincte et indépendante de l'année financière ce qui avait pour effet de mettre à la disposition du Gouvernement des ressources avant que le vote du Budget soit acquis et de rendre les comptes plus complexes et moins compréhensibles.

La Commission instituée en 1919 sous la présidence de M. Maurice Bloch et chargée d'étudier les mesures à prendre en vue du changement de point de départ de l'année financière, s'efforçant de concilier tous les intérêts en cause, s'est arrêtée à une formule qui donne toute satisfaction.

La solution adoptée consiste à maintenir l'assiette des contributions directes en concordance avec l'année civile, et à rattacher en recettes le produit des rôles émis au cours d'une année, à l'exercice financier s'ouvrant au 1^{er} Avril de cette année.

Il suffit d'observer les règles suivantes :

1° Un rôle quelle que soit l'année à laquelle il se rapporte continuera à appartenir aux recettes de l'exercice au cours duquel il aura été émis,

2° Les rôles afférents à une année déterminée ne pourront être émis avant l'ouverture de l'exercice commençant au 1^{er} avril de ladite année et avant qu'une loi de Finances relative à cet exercice en ait autorisé la mise en recouvrement.

Les rôles qu'émet l'Administration se répartissent en deux catégories : 1° ceux des anciennes contributions directes, 2° ceux des nouveaux impôts sur les revenus. Les premiers sont émis en général au cours des mois de février ou mars ; les seconds au cours du troisième ou du quatrième trimestre de l'année à laquelle ils se rapportent.

Le système proposé n'apporterait que d'infimes modifications à l'état de choses actuel.

En ce qui concerne les anciennes contributions directes, le contribuable continuerait d'être redevable de l'impôt pour toute l'année à raison de la situation imposable constatée au 1^{er} Janvier. L'émission des rôles afférents à ces contributions qui a lieu actuellement au cours du 1^{er} trimestre de l'année devrait être légèrement retardée jusqu'à la date du 1^{er} Avril. Il n'y a à cela aucun inconvénient sérieux, car les recouvrements effectués pendant le premier trimestre étant à peu près insignifiants, la rentrée de l'impôt serait en définitive aussi rapide que dans le système actuel.

En ce qui touche les rôles afférents aux nouvelles impositions il n'y aurait aucune modification à apporter au système existant ; les contribuables continueraient d'être imposés en raison des revenus réalisés au cours de l'année civile. Les délais de déclarations resteraient ce qu'ils sont, et les rôles pourraient être émis comme ils le sont actuellement, au cours du mois d'août et de septembre. Il y a lieu de remarquer que la publication de ces rôles se produirait à une époque plus voisine qu'actuellement

du début de l'exercice, la Trésorerie se trouverait plus vite alimentée par les recouvrements.

Il ne faut pas se dissimuler que la principale difficulté de la réforme réside dans les modifications qu'il y a lieu d'apporter au fonctionnement des Assemblées locales. Le représentant du Ministre de l'Intérieur à la Commission avait fait, sur ce sujet, les plus expresses réserves. La réforme, cependant, n'est pas irréalisable, et les objections qu'on peut élever ne sont pas suffisantes pour la faire échouer.

Le principe de l'unité de date pour le Budget de l'Etat, et les budgets locaux si instamment défendu au Sénat par M. Léon Say en 1888, doit être sauvegardé. La date du 1^{er} Avril est la plus favorable en ce qui concerne les Budgets locaux, qu'il s'agisse de déterminer les époques des Assemblées délibérantes pour le vote du Budget ou les délais de la période complémentaire pour l'exécution des services financiers.

Les Conseils Généraux tiennent deux sessions ordinaires par an ; comme nous l'avons expliqué précédemment c'est dans la session d'avril qu'ils établissent le compte de l'exercice clos, et votent le budget supplémentaire de l'exercice en cours ; dans celle d'Août qui peut-être retardée jusqu'au 1^{er} Octobre, ils votent le Budget de l'exercice suivant.

La date d'ouverture de l'exercice étant retardée de 3 mois les deux sessions devraient être reculées d'autant et fixées respectivement au 15 juillet et au 15 novembre.

Les Conseils municipaux tiennent quatre sessions en février, mai, août et novembre, mais à la différence des Conseils Généraux, c'est dans une même session, celle de Mai, dite session budgétaire qu'ils approuvent le compte administratif du maire, et votent le budget supplémentaire de l'exercice en cours, ainsi que le Budget primitif de l'exercice suivant.

Si l'ouverture de l'année financière était fixée au 1^{er} Avril, les opérations budgétaires prévues pour le mois

de mai pourraient être reportées dans leur ensemble à la session d'août.

Quant aux délais de la période complémentaire ils seraient respectivement fixés en ce qui concerne la liquidation et l'ordonnancement d'une part, les recouvrements et paiements d'autre part : au 30 Avril et au 31 Mai pour le Budget Départemental, au 15 et au 30 Mai pour le Budget communal.

Enfin des modifications corrélatives devraient être apportées au régime financier des établissements communaux de bienfaisance.

C'est dans ces conditions que, selon nous, la réforme peut aboutir. Elle nécessiterait une refonte complète de nombreux textes administratifs et une organisation minutieuse de la période transitoire, mais ces obstacles une fois surmontés, les résultats à attendre d'une meilleure utilisation du travail parlementaire compenseraient largement ces difficultés temporaires.

TROISIÈME PARTIE

Le Budget devant le Parlement

LE BUDGET DEVANT LE PARLEMENT

Dans la deuxième partie nous avons examiné s'il ne convenait pas, en vue de hâter le vote du Budget, d'apporter quelques modifications à sa présentation ou d'en changer la nature. Nous avons reconnu qu'aucune innovation n'était désirable et que seule la date d'ouverture de l'année financière devait être reculée au 1^{er} Avril.

Il y a, en effet, en matière budgétaire un certain nombre de principes en dehors desquels il n'est pas de clarté dans les finances publiques.

C'est, en premier lieu, la règle de l'unité budgétaire qui s'oppose à l'adoption de toute formule tendant à morceler le Budget. C'est ensuite la règle de l'universalité qui ne tolère pas l'existence de crédits et de recettes échappant à l'examen périodique du Parlement. L'annualité du Budget est enfin dans les régimes parlementaires une des règles fondamentales du droit public moderne.

Unité, universalité, annualité, tels sont les trois principes qui doivent être à la base du Budget et qui lui donnent son véritable caractère. La fixation de l'ouverture de l'année financière à telle ou telle date n'a pas la même importance théorique ou doctrinale. Le choix de la date du 1^{er} Avril a, selon nous, une importance considérable, non pas seulement parce qu'elle permet d'utiliser d'une façon plus rationnelle les périodes de travail parlementaire mais parce qu'elle fixe une limite raisonnable à la discussion du Budget et incline ainsi les membres des deux Cham-

bres à s'imposer une discipline à laquelle ils ne consentiraient pas, s'ils savaient que leurs efforts devaient être inutiles.

C'est, en effet, dans la procédure parlementaire elle-même qu'il faut rechercher les moyens de hâter le vote du Budget.

Quiconque a suivi dans le détail le travail budgétaire des Assemblées est frappé de l'incohérence qui règne presque toujours dans les débats. Examen minutieux de l'Administration jusque dans ses rouages les plus infimes, interpellations qui se greffent n'importe où, à l'occasion d'un crédit ou de la discussion générale d'un Ministère, discussion de dispositions étrangères à la loi de Finances, longues séances ou la même question retournée mille fois, examinée sous tous ses aspects par tous les partis ne reçoit aucune sanction, et, enfin, séances de nuit inopinées où l'on compte, à la fois, sur l'absence de ceux qui sont susceptibles de prendre la parole et sur la fatigue de ceux qui sont résolus à être présents.

C'est dans ces méthodes de travail éminemment critiquables qu'il faut chercher la cause des votes tardifs du Budget : « Votre réforme, disait en 1888, M. Léon Say à M. Peytral, ne produira rien, à moins que, par je ne sais quelle vertu particulière de votre loi, vous n'ameniez la Chambre à modifier sa méthode. »

Cette remarque est aussi vraie aujourd'hui qu'en 1888. Toute réforme serait vaine si les Chambres ne pouvaient soumettre leurs débats à une stricte méthode et à une discipline sévère.

Dans la recherche des formules appelées à donner plus de tenue aux délibérations des Assemblées il faut se garder de quelque excès et ne pas perdre de vue que le règlement intérieur des deux Chambres étant en quelque sorte une législation constitutionnelle d'ordre secondaire sa réforme doit être entreprise avec prudence. Le Parlement doit pouvoir exercer intégralement son droit de contrôle financier ; toute mesure qui tendrait à le restreindre doit

être rigoureusement écartée. Mais, par contre, le respect de l'initiative parlementaire ne doit pas conduire à en tolérer l'abus. C'est grâce à une réglementation sévère de l'exercice de ce droit que le travail des Assemblées peut se poursuivre dans l'ordre. Il ne faut pas que sous le prétexte de contrôle financier le pouvoir législatif mette l'exécutif en tutelle et ne substitue à l'unité de la responsabilité ministérielle l'éparpillement de la responsabilité d'une Assemblée.

Le Budget une fois déposé sur le bureau de la Chambre est renvoyé à la Commission des Finances qui l'examine et le rapporte. Le travail minutieux de préparation auquel s'est livré le Ministre des Finances est entièrement repris par la Commission qui présente un texte différent du projet primitif du Gouvernement.

La procédure devant la Chambre, comme devant le Sénat subit donc deux phases entièrement distinctes. La première au sein de la Commission des Finances, la seconde en séance publique. C'est cette procédure que nous étudions dans les deux chapitres de cette troisième partie et à laquelle nous proposons d'apporter certaines modifications assez profondes qui, selon nous, doivent permettre le vote du Budget en temps utile.

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE PRÉALABLE PAR UN COMITÉ

I. — LES SYSTÈMES AMÉRICAINS ET ANGLAIS

Dans tous les pays c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de préparer le Budget et de le présenter aux Chambres.

Seuls, jusqu'à la loi fédérale du 10 Juin 1921 (Budget and Accounting Act, 1921) les Etats-Unis échappaient à cette règle. Le Gouvernement n'ayant pas l'initiative des lois n'adressait au Speaker de la Chambre des Représentants que les documents sans lien entre eux qui contenaient les demandes de crédits des divers services. Ces documents transmis par le Secrétaire de la Trésorerie au Speaker étaient répartis entre un certain nombre de Comités au nombre d'une quinzaine à qui il appartenait, ayant une fois en mains les matériaux nécessaires, d'élaborer le projet de Budget. La phase de préparation commençait alors. Les membres des Comités s'entouraient de tous les renseignements dont ils pouvaient disposer. Chacun examinait le projet de loi de dépenses qui lui était assigné sans se soucier du travail poursuivi parallèlement par le Comité voisin. Il y avait autant de projets de lois que de départements ministériels. Cette absence de coordination et d'unité était d'autant plus néfaste que les recettes d'impôts étaient pour partie permanentes et que le congrès n'était appelé à intervenir que lorsqu'il s'agissait de proposer des mesures fiscales nouvelles.

D'où la réforme de 1921 dont la nécessité avait été démontrée depuis longtemps et qui avait été préparée par une loi fédérale du 4 Mars 1909. (1)

La loi fédérale du 10 Juin 1921 a enlevé aux Comités parlementaires la tâche de préparer le Budget, elle l'a confiée au Bureau du Budget analogue à notre Direction du Budget française, sous la responsabilité du Président des Etats-Unis. Il existe cependant un contact étroit entre les divers organismes chargés de préparer le Budget. Les Comités du Congrès peuvent s'adresser directement au Bureau du Budget pour avoir les renseignements d'ordre technique qui leur sont indispensables. Les Chambres ont d'autre part amélioré leur méthode de travail en donnant à leur Committee on Appropriation une compétence générale en matière de finances. Le Sénat a également décidé de modifier son règlement dans un sens analogue. L'examen des « Bills of Appropriations » qui étaient renvoyés, pour partie au « Committee on Appropriations » et pour partie aux Comités de l'Agriculture, des Ports, des Affaires militaires et des Affaires maritimes, sont désormais tous renvoyés au Committee on Appropriations.

Ce système se rapproche sensiblement du système français. Quel que soit cependant l'adoucissement que la réforme de 1921 ait apporté au principe de la séparation des pouvoirs, il n'en subsiste pas moins une différence fondamentale entre le régime américain et le nôtre. En Amérique l'initiative en matière financière est réservée aux seuls membres du Congrès, tandis que cette initiative est exercée en France concurremment par le Gouvernement et par les Chambres.

* * *

L'examen du projet de Budget par un Comité ou une Commission composée d'un nombre restreint de membres dont la compétence est éprouvée paraît préférable à la procédure suivie en Angleterre, où la Chambre des

(1) Revue de Science et de Législation financière. — Article de M. André Bosc. 1922 p. 363.

Communes, provisoirement transformée en « Comité de la Chambre entière » (Committee on the whole House), procède à huis clos et sans formalité à cet examen.

Il est impossible à une Assemblée nombreuse d'étudier sérieusement des questions de détail d'une Administration. Il y a tout un travail matériel de mise au point et de recherches qui ne peut se poursuivre qu'à l'intérieur d'un petit comité.

Malgré les déféctuosités évidentes du système anglais, il s'est trouvé, en France, des auteurs pour le recommander.

« Les Comités budgétaires de la Chambre toute entière constituent l'opposé de nos Commissions fermées et exclusives, écrit M. Stourm (1), puisque sans mandat spécial, tous les membres des Communes indistinctement peuvent en faire partie. Ce système remarquable a attiré l'attention en France. »

M. Leroy Beaulieu dans son traité de la Science des Finances, (2) est du même avis.

En réalité cette procédure n'aboutit pas au résultat qu'elle poursuit. L'examen du Budget ainsi entrepris est tout à fait illusoire, aussi les délibérations ne constituent-elles qu'une interpellation de politique générale et les *estimates* proposés par le Gouvernement sont-ils adoptés sans modifications. Tout acte tendant à amender le projet de Budget revêt un caractère d'hostilité à l'égard du Gouvernement.

On ne peut, dans ces conditions, parler de contrôle financier.

Les Anglais ont rapidement reconnu l'inefficacité de la procédure suivie et par plusieurs mesures ils se sont acheminés vers les méthodes continentales de l'examen préalable par un comité.

Le 17 Avril 1912, la Chambre des Communes a décidé sur la proposition du Chancelier de l'Echiquier que dé-

(1) Stourm — Le Budget — p. 275 7^e éd.

(2) Leroy Beaulieu. — Traité de la Science des Finances. 6^e éd. T. II, p. 49.

sormais « un Comité choisi serait nommé pour examiner les évaluations annuelles de dépenses (estimates) présentées à cette Chambre, et pour faire un rapport sur le point de savoir si des économies peuvent être réalisées, compatibles avec la politique impliquée par les estimates. »

L'évolution commencée en 1912 a abouti, en Février 1919, à l'adoption d'une résolution, aux termes de laquelle tous les Budgets des dépenses sauf cependant ceux de l'Armée et de la Marine auxquels la procédure ancienne continuerait d'être appliquée seraient soumis non au Comité des Subsidés, mais à une Commission permanente et restreinte qui les rapporterait directement en Séance des Communes.

La Chambre des Communes, tend ainsi à renforcer son contrôle financier, et il est incontestable que l'ancienne théorie qui refusait, en fait, le droit d'initiative en matière financière aux membres du Parlement est tombée en désuétude depuis que des comités peu nombreux ont le pouvoir d'étudier sérieusement le Budget, de demander des explications aux fonctionnaires et de formuler des observations. Cette ingérence du Parlement dans la préparation du Budget rapproche singulièrement la procédure anglaise de la pratique française. Il a été reconnu à l'usage dans les deux grandes démocraties parlementaires que l'examen préalable du Budget par un Comité spécial et peu nombreux était efficace et le seul vraiment normal. Il s'agit de voir maintenant comment le système fonctionne en France.

LE SYSTÈME FRANÇAIS

§ 1. — Historique

Les Assemblées révolutionnaires reconnurent dès qu'elles furent réunies qu'il leur était impossible d'étudier toutes les questions techniques dont elles seraient appelées à s'occuper et elles confièrent à des comités l'examen préalable de toutes les affaires.

Parmi les Comités de la Constituante nommés par « les bureaux » de l'Assemblée, le Comité des Finances fut créé le 11 Juillet 1789. L'Assemblée Nationale décréta également le 11 Septembre 1790 qu'il serait formé dans son sein un comité de sept membres spécialement chargé d'étudier les questions relatives aux monnaies.

Le système des Comités se continua sous la Législative pour prendre toute son ampleur sous la Convention. L'art. 8 du décret du 6 Avril 1793 (1) stipule notamment que la Trésorerie nationale demeurera indépendante du Comité d'exécution (le Comité de Salut Public) et qu'elle sera soumise à la surveillance immédiate de la Convention. Le Gouvernement d'Assemblée ainsi institué aboutit matériellement à la suppression des Ministres. Du 1^{er} Avril 1794 au 8 Novembre 1795, c'est-à-dire pendant plus d'un an et demi le poste de Ministre des Finances, demeura sans titulaire. Cela ne présentait pas, d'ailleurs, beaucoup d'inconvénients puisque les Comités avaient autorité immédiate sur les fonctionnaires, qu'ils leur donnaient des ordres et avaient le pouvoir de les suspendre et de les destituer.

La domination des Comités avait fini par sembler excessive aux Conventionnels eux-mêmes. La Constitution de l'An III interdit aux Conseils des Anciens et des Cinq Cents de former dans leur sein aucun Comité permanent. Le Règlement du Corps Législatif de l'An VIII ne parle pas de Commissions. Cependant lorsque le Tribunat, chargé primitivement d'examiner les lois, fut supprimé, le Sénatus Consulte du 19 Août 1807 décida que le Corps législatif nommerait au début de chaque session, trois Commissions dont une Commission des Finances. Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet les projets et propositions de lois étaient examinés par des Commissions temporaires.

L'art. 10 du règlement de la Constituante de 1848 créa 15 comités comprenant chacun soixante représentants.

(1) Tome V p. 240 du Recueil de Duvergier.

Le premier de ces Comités était « chargé de rechercher les moyens d'améliorer le sort des travailleurs », les autres correspondaient aux divers départements ministériels. Chaque membre de la Chambre avait le droit de désigner les Comités dont il désirait faire partie. La répartition était faite par le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée qui assignaient d'office une place à ceux qui n'avaient fait aucun acte de candidature. Tout membre de l'Assemblée avait le droit d'assister sans voix délibératrice ni consultative aux délibérations du Comité.

Ces Comités auxquels étaient renvoyés les projets dus à l'initiative gouvernementale et les propositions déposées par les membres de l'Assemblée, et qui étaient puissamment armés, auraient rapidement empiété sur les prérogatives gouvernementales s'ils n'avaient été supprimés par la Législative élue le 13 Mai 1849.

L'existence de Comités permanents présente trop de dangers pour que les Chambres aient songé depuis cette suppression à les rétablir. Les règlements divers qui se sont succédé depuis 1849 ont maintenu l'exclusive contre les Commissions permanentes. Peu à peu cependant l'usage s'est établi de confier à de grandes Commissions l'examen des projets se rattachant à un ordre de questions déterminées. Mais ces multiples Commissions que le règlement de la Chambre n'avait pas prévues, élues à la suite de résolutions spéciales, n'avaient ni les moyens de se livrer à une étude suivie, ni la compétence nécessaire pour étudier les questions qui leur étaient renvoyées. En 1898, la Commission du Règlement conclut à l'organisation réglementaire des grandes Commissions et par une résolution du 17 Novembre 1902 la Chambre décida d'introduire dans son règlement le système des Commissions permanentes. Mais la Commission du Budget n'était pas comprise dans leur nombre. La résolution du 1^{er} Juillet 1910 porta de 33 à 44 le nombre de ses membres et appliqua à leur élection la procédure adoptée pour les seize grandes Commissions permanentes, c'est-à-dire qu'elle substitua à l'élection au scrutin direct par voie de

bulletins déposés dans les urnes, le système de listes préparatoires que les groupes remettent au Président de la Chambre, et qui, étant publiées, peuvent devenir automatiquement définitives s'il ne se produit pas d'opposition.

Puis, dans sa séance du 11 juillet 1911, la Chambre décide de revenir à l'ancienne procédure de l'élection dans les Bureaux, sans cependant diminuer le nombre des Commissaires. Cette résolution est abrogée par une nouvelle résolution du 7 Novembre 1913, qui investit de nouveau les Groupes politiques du droit de désigner les membres de la Commission du Budget, laquelle est classée le 4 Février 1915 au nombre des grandes Commissions permanentes.

Ce n'est que le 27 Janvier 1920 que la Commission du Budget absorbant les attributions de la Commission de législation fiscale, créée spécialement pour étudier l'impôt sur le revenu et qui avait étendu sa compétence à d'autres objets, prend le titre de Commission des Finances et voit, par une dernière résolution du 27 Mai 1920, sa compétence, qui, jusqu'alors, avait été limitée aux questions budgétaires, s'étendre à tous les projets et à toutes les propositions ayant des répercussions financières.

§ 2. Composition de la Commission des Finances

A. — Examen théorique

Le mode de nomination des Commissions est un des points les plus importants de l'organisation des Chambres. La création de Comités préparatoires répond à cette idée qu'il est nécessaire de confier l'étude technique des projets à des membres de l'Assemblée que leurs travaux antérieurs inclinent plus spécialement vers telles ou telles questions. Il est donc utile de ménager aux compétences l'accès des Commissions.

Mais, en réalité, la séparation entre la technique et la politique est impossible à réaliser, et, quoi que l'on fasse,

tous les organes d'une Assemblée politique ont un caractère politique.

La composition des Commissions doit, en outre, correspondre sensiblement à celle de l'Assemblée. Les minorités doivent pouvoir s'y faire entendre et y présenter leurs observations. Pour la rapidité même des discussions, il est avantageux que toutes les opinions aient été émises avant la séance publique (1). On fait remarquer, enfin, que l'accès des commissions doit être largement ouvert pour permettre à tous les membres de l'Assemblée d'y pénétrer, quelle que soit leur ancienneté dans la politique. Tous ont des droits égaux ; il faut écarter tout système qui tend à réserver à un petit nombre de personnes le pouvoir de décider sur toutes les questions. La simultanéité des nominations suffit à écarter cet inconvénient.

Plusieurs systèmes peuvent être envisagés pour la désignation des Commissions ; nous étudierons successivement : l'inscription individuelle, la désignation par le Président ou un organe spécial, l'élection par les Bureaux, la délégation, l'élection en séance publique, la désignation par les groupes, qui est le mode actuel et auquel nous consacrerons quelques développements.

I. — *L'inscription.*

Dans ce système, les membres de l'Assemblée s'inscrivent pour le Comité aux travaux duquel ils désirent participer. Mais il se peut qu'il y ait des Commissions qui soient moins recherchées que d'autres et où les candidats

(1) Dufaure en 1848 (cité par M. A. de la Berge — Revue des Deux Mondes 1^{er} Décembre 1889).

« Il est nécessaire que dans nos délibérations la minorité puisse avoir constamment son mot, qu'elle puisse à la fois étudier et parler. Dans les Assemblées précédentes, tantôt par esprit de parti, tantôt par un motif qui paraît plus louable, par condescendance pour des amis politiques on ne nommait que des membres de la majorité. Alors vous aviez des Commissions en très grand nombre dans lesquelles non seulement la minorité n'était pas entendue, mais n'étudiait pas. Il en résultait de grands inconvénients, il en résultait un inconvénient pour la majorité même qui n'a qu'à gagner à ce que avant la discussion publique la minorité lui fasse connaître ses objections.

soient en nombre insuffisant : une répartition est nécessaire. La Législative prévoyait que des élections auraient lieu dans les Bureaux, d'après les listes ainsi établies et sur lesquelles chaque membre de l'Assemblée avait marqué sa préférence. La Constituante de 1848 avait imaginé une autre procédure : la répartition de l'excédent des candidats était effectuée par le Bureau de l'Assemblée.

Ce système ne saurait être retenu. L'inscription volontaire a cet inconvénient de permettre aux partis politiques, en se portant en bloc dans telle ou telle commission de fausser d'une façon artificielle les tendances de l'Assemblée.

II. — *Désignation par le Président de l'Assemblée ou par un Comité spécial.*

Aux Etats-Unis c'est le speaker qui depuis 1790 nomme les membres de tous les Comités ; par là il prend figure d'homme politique ; il agit comme leader d'un parti. Il ne répond donc pas à cette idée que nous nous faisons en France du Président d'une Assemblée qui doit demeurer l'arbitre impartial des débats.

En Angleterre, par contre, le soin de désigner les Commissaires appartient à un Comité de 12 membres élus par l'Assemblée au début de chaque session : le « Committee of Selection » ou Comité de choix. Ce Comité a les pouvoirs les plus étendus. Il désigne les membres des Comités permanents en tenant compte des capacités de chacun et en assurant la proportionnalité rigoureuse des partis de l'Assemblée. Cette procédure ne saurait s'adapter aux mœurs parlementaires françaises. Les membres de nos Assemblées sont trop jaloux de leurs droits pour en déléguer une partie à des collègues élus et les avantages de cette élection à deux degrés n'apparaissent pas très nettement.

III. — *L'élection par les Bureaux.*

En France le mode d'élection le plus longtemps employé a été l'élection par les Bureaux.

Les Chambres pour rendre leur tâche plus facile se divisent en un certain nombre de Bureaux entre lesquels les membres de l'Assemblée sont uniformément répartis, au hasard d'un tirage au sort ou de la disposition d'une liste alphabétique.

On poursuit par cette procédure certains avantages fort contestables. Dans les bureaux, dit-on, les membres de l'Assemblée prennent connaissance des projets et des propositions de lois avant de nommer les Commissions spéciales chargées de les examiner. Cette étude préalable ne peut qu'être profitable. Elle permet aux néophytes de la vie parlementaire de se faire connaître, de prendre dans une petite réunion conscience d'eux-mêmes, et d'approcher des collègues plus anciens. Les Bureaux, ajoute-t-on facilitent la rencontre des adversaires politiques qui loin des discussions orageuses des séances publiques apprennent à s'estimer et à s'apprécier (1)

Ils ont un autre avantage, c'est qu'une fois l'Assemblée réunie ils peuvent être immédiatement constitués, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la formation des groupes toujours longue et délicate.

La Chambre a abandonné complètement cette procédure par la résolution du 17 Novembre 1902. Il a été décidé alors que les Grandes Commissions permanentes seraient élues par les groupes politiques. Les Bureaux n'ont plus désormais dans leurs attributions que l'examen des dossiers électoraux ou, en cours de législature, les nominations des Commissions spéciales. Ils élisent, en outre dans les deux Assemblées la Commission de Comptabilité et, au Sénat, la Commission des pétitions.

Par contre, la Haute Assemblée, a attendu jusqu'au 18 Janvier 1921 pour adopter la réforme de la Chambre. Depuis cette résolution, les neuf bureaux du Sénat sont renouvelés en séance publique par la voie du sort à l'ouverture de chaque session. C'est aux groupes politiques qu'il appartient de nommer les grandes Commissions per-

(1) Eugène Pierre. — Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément p. 1058.

manentes. La Haute-Assemblée a longtemps estimé que le système de l'élection par les bureaux, pour si imparfait qu'il parût, était nécessaire pour briser les coalitions de personnes ou de partis.

Pourtant, les arguments qu'on invoque en leur faveur n'ont qu'une portée fort restreinte. Les Bureaux seraient peut-être une école d'apprentissage pour les jeunes membres du Parlement, s'ils étaient fréquentés, or, l'assiduité si difficile à obtenir dans les Commissions ne pouvait être requise dans les Bureaux dont le travail préparatoire n'aboutissait à aucun résultat. L'examen des propositions était tout superficiel et la dispersion périodique de tous les membres de la Chambre en un certain nombre de bureaux ne pouvait favoriser les bonnes relations entre les membres de l'Assemblée puisqu'il leur était difficile en un si court espace de temps de se reconnaître et de s'apprécier.

Les inconvénients du procédé sont certains.

Le plus grave c'est que cette « collaboration du hasard », comme disait Jaurès, n'assure pas et ne peut pas assurer la proportionnalité de la représentation.

Le sort peut grouper dans un même bureau un grand nombre de commissaires ayant sur un sujet donné une compétence spéciale, dont la plupart seront exclus de la Commission où ils auraient pu rendre des services.

L'élection par les Bureaux a, en outre, pour effet d'écarter les minorités, et la lutte est d'autant plus vive que la Commission est plus importante. M. Margaine, en 1884, signalait le cas pour la Commission du Budget où la majorité faisait tout son possible pour être seule représentée.

Si, par hasard, la représentation des divers partis est disproportionnée au sein des Commissions, avec l'opinion véritable de la Chambre, il n'y a plus aucune harmonie entre le travail effectué par ces commissions « aux origines fortuites » et la pensée de la Chambre elle-même.

Avec ce système par conséquent, ou bien les partis de la minorité sont exposés dans la plupart des cas à ne pas

être représentés, ou, quand ils le sont, à voir leur travail inutile et en contradiction avec la tendance de l'Assemblée. C'est, de toutes façons, une méthode inférieure de travail, car les minorités écartées des travaux préparatoires tiennent à présenter leurs observations en séance publique. Des malentendus qu'une discussion en Commission aurait dissipés, s'aggravent à la tribune du Parlement où il est moins facile de consentir à des concessions. Pour les uns, le projet, après son examen préalable par un Comité, est à la seconde phase de son élaboration, pour les autres qui n'ont pas participé à ce travail préparatoire, et qui, pour la première fois, prennent connaissance du texte proposé, c'est la première phase qu'il faut entreprendre, avec ses discussions minutieuses, ses innombrables amendements et ses votes contradictoires. « Que de fois, disait Jaurès (1), est-il arrivé en séance, lorsque les Commissions qui ne comprenaient pas tous les partis sont venues apporter leur thèse, que, des oppositions exclues, s'élevaient des objections soudaines que la majorité reconnaissait elle-même qu'il y aurait un intérêt pour elle à connaître plus tôt ».

L'élection par les Bureaux facilite en outre les combinaisons personnelles ; pour y remédier le règlement prévoyait (résolution du 24 Mars 1894) que les Bureaux chargés d'élire la Commission du Budget devaient être tirés au sort deux heures seulement avant les opérations du vote.

Ce mode de nomination pouvait se concevoir avec un système de Commissions spéciales. Il ne se comprend plus avec l'existence de grandes Commissions permanentes, élues au début de chaque session et de chaque législature.

La Chambre depuis 1910, le Sénat depuis 1921 ont abandonné le système de l'élection par les Bureaux et y ont substitué l'élection par les Groupes politiques. Ce mode de nomination n'encourt aucune des critiques de l'élec-

(1) Chambre, Séance du 1^{er} Juillet 1910.

tion par les Bureaux. C'est le système le plus logique et il marque un réel progrès dans l'organisation du travail parlementaire.

Cet exposé de la procédure de l'élection par les Bureaux serait incomplet, si nous ne rappelions que des tentatives furent faites pour la réintroduire dans les habitudes de la Chambre et que du 7 Juillet 1911 au 7 Novembre 1913, on y réussit pour la Commission du Budget. Plus récemment, au début de la douzième législature il se produisit un certain mouvement en faveur de l'ancienne méthode. La nouvelle Chambre, désireuse de procéder, dès son avènement, à des réformes dans ses méthodes de travail, vit se produire une initiative de M. Reibel dans le sens que nous indiquons. Cette proposition ne trouva pas d'écho au sein de la Commission du règlement qui l'écarta en ces termes (1) :

« Il a semblé que, non seulement, la nomination par les Bureaux n'assurait que d'une façon toute empirique la proportionnalité de la représentation politique dans les Commissions, mais encore qu'elle ne permettait pas d'une façon certaine l'accès des compétences. La Chambre fut vivement impressionnée par ce fait rappelé par notre collègue, M. Groussier, à l'une de ses premières séances, que ces grandes figures de l'ancien parlement, comme Albert de Mun et Beauregard, pour ne parler que des disparus, n'ont jamais réussi par les Bureaux à entrer dans les Commissions auxquelles les appelaient leur compétence, leurs goûts et leur talent. »

IV. — *Scrutin de liste.*

Le principal inconvénient de ce système c'est l'écrasement inévitable des minorités.

Les Chambres françaises n'y ont recours qu'exceptionnellement.

Lorsque l'élection des Commissions par les Groupes donne lieu à une opposition de 50 membres, la Chambre

(1) Rapport Barthélémy. — Chambre 12^e Législature n^o 228, 21 Janv. 1920.

procède à un vote par scrutin de liste. (Article 15 du Règlement, 9^e alinéa).

La Chambre se réserve également le droit de désigner au scrutin de liste une nouvelle commission permanente ou spéciale.

De même le Sénat peut être appelé à élire les Commissaires au scrutin de liste en Assemblée générale si vingt sénateurs font opposition à la désignation normale par les groupes.

Il y a lieu de signaler qu'en Angleterre le « Committee of Selection » chargé de constituer les grandes Commissions est élu au scrutin de liste en Assemblée Générale de même que le « Standing Orders Committee ».

V. — *Représentation proportionnelle.*

Le scrutin de liste employé pour l'élection des Commissaires ayant pour effet d'écarter les minorités des Commissions, on peut imaginer un mode d'élection où il se combine avec la représentation proportionnelle.

Ce système d'apparence logique n'a été employé qu'une seule fois en France, accidentellement (1).

VI. — *Election par les Groupes politiques.*

Dans l'une et l'autre Assemblée la Commission des Finances classée au nombre des grandes Commissions permanentes est élue au scrutin de liste en Assemblée générale par les groupes politiques dont se compose chaque Assemblée.

On arrive ainsi à faire de chaque Commission l'image réduite mais exacte de la Chambre ou du Sénat. Tous les partis y sont représentés proportionnellement au nombre de leurs membres, et toutes les tendances politiques peuvent s'y manifester.

Longtemps cependant le règlement de la Chambre et celui du Sénat voulurent ignorer l'existence des groupes politiques, ou, tout au moins, n'établirent aucune règle d'organisation intérieure sur ces réunions d'élus, trouvant à un

(1) Résolution du 4 Juillet 1910.

certain moment, certaines corrélations, certaines affinités entre leurs idées, mais qui plus tard pouvaient se trouver dissociées pour se reformer de façon différente. Il faut reconnaître que le jeu de la politique devient moins commode lorsque les groupes sont fortement organisés et très disciplinés. Les changements de majorité nécessaires parfois au moment où le pays traverse une crise sont difficilement réalisables lorsque ce sont des groupes entiers qu'il faut déplacer après avoir abandonné l'espoir de les scinder. Etant donné la nature des groupes politiques français et l'esprit d'indépendance dont chaque membre du Parlement est animé, le Règlement des deux Assemblées n'avait pas établi de méthode de délibération sur la base des groupes politiques, qui, à l'encontre des Bureaux supposent une organisation complète de l'Assemblée. Nous pensons cependant que les Chambres qui ne sont pas seulement des comités de juristes ou de sociologues mais surtout des Assemblées politiques, peuvent trouver dans la constitution des groupes des méthodes réglementaires, susceptibles d'accélérer sensiblement le rendement de leur travail. Il est vain de vouloir ignorer l'existence des groupes politiques. Les reconnaître, ce n'est pas leur donner plus de force. Ils existent sans le règlement. Leur organisation avec le règlement est simplement plus régulière.

L'élection des Commissaires par les Groupes permet, en outre, un meilleur recrutement des compétences. Le hasard n'intervient plus ; chaque membre d'un parti peut manifester ses préférences personnelles et se faire désigner par ses collègues là où il est le plus apte à rendre service. La répartition des spécialités entre les diverses commissions s'opère d'elle-même. Il faut ajouter que fréquemment le Gouvernement communique aux Commissions des textes destinés à demeurer étroitement confidentiels. Les minorités en auront alors connaissance et ne seront pas tentées d'en réclamer la divulgation en séance publique.

Si, enfin, on donne à une Commission ainsi élue une

certaine stabilité et une certaine durée, elle acquiert par la compétence et la spécialisation de ses membres une réelle autorité sur les travaux de l'Assemblée.

Ce mode d'élection qui semble allier le respect des droits de chaque représentant aux bonnes conditions du travail parlementaire a soulevé cependant, une vive opposition.

Le 1^{er} Juillet 1910, le principal argument invoqué pour le combattre l'a été par M. Lemire qui dénia aux groupes politiques toute existence réglementaire réelle. Il soutint que l'élu ne représentait plus sa circonscription électorale mais la France entière, et que c'était porter atteinte aux principes du suffrage universel, que de le considérer comme membre d'un parti avant de le considérer comme membre de l'Assemblée. D'autres appréhendèrent de mettre en mauvaise posture les députés qui, jaloux de leur indépendance, ne font partie d'aucun groupe, et qu'en définitive ce serait les chefs de groupes qui désigneraient les commissaires. On fit enfin observer que les groupes mettent parfois quelque temps à se constituer et que ce travail d'agrégation doit se faire spontanément sans pression extérieure, sans autre souci que celui de réunir les mêmes opinions politiques. Or, la Chambre doit constituer immédiatement ses Commissions et commencer ses travaux dès qu'elle est réunie. Avec le système de l'élection par les groupes, avant même que les députés aient eu le temps de confronter leurs programmes, de se connaître, ils doivent s'inféoder à un groupe. Souvent même des groupes se forment uniquement pour avoir un représentant dans chaque commission. (1)

Ces objections ne sont pas sans valeur, et si, en 1910, la thèse de la représentation proportionnelle au sein des Commissions prévalut pour les seize grandes Commissions permanentes qui existaient alors, ainsi que pour la Commission du Budget, celle-ci connut, comme nous l'avons rappelé précédemment de nouvelles vicissitudes.

(1) Proposition Charles Reibel, Chambre 12^e Législature n° 53, 19 Déc. 1919.

B) Election des membres de la Commission des Finances de la Chambre et du Sénat.

Depuis la résolution du 18 Janvier 1921, le Sénat a adopté le système de la Chambre pour la nomination des grandes Commissions permanentes. Les règles qui président à l'élection des membres des Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat, sont sensiblement les mêmes dans les deux Assemblées, elles ne diffèrent que par quelques détails que nous signalerons au passage.

La Commission des Finances de la Chambre des Députés comprend 44 membres, celle du Sénat, 36.

Cinq jours (six jours au Sénat) avant la date fixée pour la nomination des Commissions, les bureaux des groupes politiques remettent au Président de l'Assemblée la liste électorale de leurs membres. Celui-ci la fait insérer à la suite du compte rendu in extenso, du compte rendu analytique et du feuilletton. Le Président du Sénat la publie au Journal Officiel.

Trois jours avant la date fixée pour la nomination, les bureaux des groupes remettent au Président de l'Assemblée la liste des candidats qu'ils auront établie conformément à une règle de proportionnalité. Cette nouvelle liste est insérée à la suite du compte rendu in extenso.

Si, avant le jour fixé pour la nomination, 50 Députés ou 20 Sénateurs ne font pas opposition à la désignation, par une déclaration écrite remise au Président, la liste des candidats sera considérée comme ayant reçu la ratification de l'Assemblée.

Au cas où une opposition se produit la Commission est élue au scrutin de liste en Assemblée Générale.

En cas de vacances, par suite de décès ou de démissions, il appartient aux groupes de désigner les candidats appelés à remplacer les Commissaires sortants. Ils en remettent la liste au Président. La procédure est semblable à celle qui est suivie au cas d'élections générales. La liste insérée à la suite du compte rendu in extenso, est considérée comme ratifiée si dans les trois jours, aucune

opposition n'a été remise par écrit au Président de l'Assemblée.

Les Commissions n'ont pas toujours compris le même nombre de membres. La tendance générale a été de les ouvrir davantage aux compétences, et d'en permettre l'accès à la majorité de ceux dont les avis pourraient être utilement entendus.

A la Chambre des Députés, les Commissions permanentes ont compté 33 membres pendant les 6^e et 7^e législatures ; la résolution du 1^{er} Juillet 1910 qui a fixé l'élection par les groupes à élevé à 44 le nombre des membres des Commissions permanentes et, par conséquent, de la Commission du Budget.

Au Sénat, le nombre des membres d'une Commission variait primitivement avec la résolution qui la créait ; il fut ensuite fixé à 18 pour les Commissions de la Marine et de la Guerre, et à 27 pour celles des Finances et des Douanes. En 1911 les Grandes Commissions permanentes furent créées et le nombre des Commissaires, unifié et fixé à 27, fut porté par la suite à 36.

La fixation du nombre des Commissaires pose le problème de savoir s'il est préférable, pour une Assemblée, de posséder des Commissions réduites ou, au contraire, nombreuses.

Le but poursuivi dans la création des Commissions est d'enlever à une Assemblée de plusieurs centaines de membres, l'étude de questions qu'un petit groupe de spécialistes peut examiner avec profit et sur lesquelles ils peut donner un avis éclairé. Si l'on élargit les cadres de la Commission ne s'expose-t-on pas à voir surgir dans son sein des discussions aussi vives et aussi tumultueuses qu'en assemblée publique ? Pour qu'ils soient fructueux les travaux des Commissions doivent être différents de ceux de l'Assemblée où domine surtout l'esprit politique. Les partisans des Commissions à effectif réduit font remarquer qu'en général les séances ne sont suivies que par un petit nombre de Commissaires et qu'étendre la

composition de la Commission aurait pour effet d'y introduire plus de membres inutiles qui n'en ayant pas, ou n'en ayant qu'imparfaitement suivi les travaux sont cependant appelés à donner leur avis et à voter. L'exigence d'un quorum pour la validité des votes (1) exagère encore cet inconvénient.

Malgré ces objections nous pensons que les Commissions importantes et, en particulier, la Commission des Finances, devraient compter un plus grand nombre de membres que les autres Commissions, comme celles des Comptes Définitifs ou du Travail auxquelles sont renvoyés un nombre infime de projets ou de propositions de lois.

D'ailleurs, ces chiffres de 33 fixés anciennement pour les Commissions de la Chambre et de 27 pour celles du Sénat tiraient leur origine, du temps où l'élection des Commissions se faisait au moyen des Bureaux. Il y avait onze Bureaux à la Chambre, 9 au Sénat, chacun d'eux élisait 3 commissaires. Quand on a augmenté le nombre des Commissaires, on l'a fixé encore à un multiple de onze ou de 9, 44 à la Chambre, 36 au Sénat. L'empirisme de cette règle montre clairement que ces chiffres peuvent sans inconvénients être modifiés.

Nous pensons qu'à la Chambre, la Commission des Finances, la plus importante, sans conteste, de toutes les grandes Commissions pourrait comprendre jusqu'à soixante membres ; les objections qu'on élève contre le trop grand nombre des Commissaires perdent, en grande partie, de leur valeur lorsqu'on examine le rôle particulier qui est dévolu à cette grande Commission.

Comme nous le verrons par la suite, les retards dans le vote du Budget, viennent moins des travaux préparatoires de la Commission des Finances que de l'interminable discussion en séance publique. Si la Commission des Finances n'apparaissait pas à beaucoup de membres de l'Assemblée comme un cénacle fermé, comme un Comité

(1) Règlement de la Chambre, art. 30.

tout puissant, si les groupes s'y trouvaient plus largement représentés, la réglementation des débats sur la base des groupes pourrait être facilement réalisée. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que si, au Sénat, il y a un Commissaire pour huit membres de la Haute Assemblée, la représentation à la Chambre est beaucoup plus faible puisque le quotient électoral est de quatorze.

On ne peut objecter pour la Commission des Finances actuelle que l'assiduité aux séances de travail n'est pas respectée, les questions qui y sont soulevées, les intérêts de toute nature qui y sont discutés, sont trop importants et la place que chaque membre occupe lui permet une action politique trop efficace pour que les travaux de la Commission soient désertés.

L'élection du nombre des Commissaires, pourrait peut-être, avec l'élection des Commissaires par les groupes, provoquer une multiplication des groupes à l'intérieur de la Chambre elle-même, et rendre la vie politique de l'Assemblée plus difficile, plus précaire, mais si le phénomène peut se produire accidentellement, en général la constitution des groupes repose sur des bases plus solides que le désir de certains parlementaires d'appartenir, coûte que coûte, à une Commission déterminée.

Il est nécessaire, avant tout, de faciliter le pouvoir de contrôle de l'Assemblée en matière financière. Ce n'est pas poursuivre ce but que de reporter la majeure partie de la discussion en séance publique où la procédure, pour obtenir une modification du texte de la Commission est toujours excessivement lente. Ce travail de mise au point se poursuit beaucoup plus utilement au sein de la Commission à laquelle il faut donner la plus large représentation compatible avec la rapidité de ses délibérations. Ce qu'il faut éviter, c'est placer la Chambre à l'égard de sa Commission des Finances dans le même esprit de défiance qu'est la Chambre toute entière à l'égard du Gouvernement lorsque celui-ci la saisit du projet de Budget.

Elargir les cadres de la Commission des Finances, qui depuis 1920 cumule les fonctions antérieurement dévolues

à la Commission de Législation fiscale et à la Commission du Budget, et qui pourrait fort bien assumer la tâche assignée à la Commission des Comptes définitifs paraît la première réforme utile à accomplir dans les organismes chargés de procéder à la préparation du vote au Budget.

§ 3. Durée de la Commission des Finances

Un des principaux progrès à enregistrer dans l'amélioration des méthodes de travail parlementaire a consisté dans la substitution des Grandes Commissions permanentes élues par les Groupes aux Commissions spéciales et temporaires élues par les Bureaux.

Bien que le mode de procéder actuel soit incontestablement supérieur au régime antérieur, ce n'est que le 17 Novembre 1902 que le principe des Grandes Commissions permanentes a été adopté à la Chambre et le 18 Janvier 1921 au Sénat. Longtemps le souvenir des Comités de la Convention et des Comités de la Constituante de 1848 fit écarter l'idée de créer des Commissions permanentes. On craignait en effet qu'elles ne prissent peu à peu trop d'influence et ne missent en tutelle la Chambre et le Gouvernement. La réaction que déterminèrent les excès reprochés aux Comités Constitutionnels se trouve accusée, en particulier, dans l'art. 67 de la Constitution du 5 Fructidor an III qui énonçait ces prescriptions impératives : « Ni l'un, ni l'autre de ces Conseils (Anciens et Cinq Cents) ne peut créer dans son sein aucun comité permanent. Seulement chaque conseil a la facilité, lorsque la matière lui paraît susceptible d'un examen préparatoire, de nommer parmi ses membres une Commission spéciale qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation. Cette Commission est dissoute aussitôt que le Conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée. »

Cette interdiction pesa longtemps sur les Assemblées parlementaires qui dans la crainte des Comités permanents usèrent longtemps de la procédure du renvoi pour étude à des Commissions spéciales. Manifestement insuffisante, étant donné l'ampleur croissante du travail légis-

latif il fallait nécessairement y substituer une autre procédure.

Si l'esprit du règlement avait été respecté, il aurait fallu réunir quotidiennement les Bureaux en vue d'élire des Commissions spéciales. En réalité, pour obvier à cet inconvénient, les Chambres usaient d'un subterfuge. Il y avait anciennement dans le Règlement de la Chambre et dans celui du Sénat un article qui prévoyait que l'Assemblée pouvait renvoyer à une commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de lois qui lui étaient présentés. *Les Chambres dans l'impossibilité d'élire un nombre toujours plus considérable de Commissions éphémères, ont usé exagérément de cette faculté, de sorte qu'il n'était pas rare de voir des Commissions, poursuivre à la Chambre des Députés leur existence jusqu'au terme de la législature et au Sénat durer 10, 15 ou 20 ans.

Dès le début de l'organisation du travail parlementaire, la Commission du Budget prit figure de grande Commission permanente. La discussion du Budget est toujours fort longue, elle dure des sessions entières. La Commission chargée de rapporter le projet de loi de recettes et de dépenses avait ainsi sa durée prolongée tant que le vote du Budget n'était pas définitivement acquis. La généralité de la compétence attribuée à la Commission du Budget lui donna de bonne heure un caractère analogue à celui que nous lui connaissons aujourd'hui. Constituée lors du dépôt du projet de Budget par le Gouvernement elle demeurait compétente pour l'examen de tous les crédits supplémentaires et extraordinaires afférents à l'exercice dont elle avait rapporté la loi de recettes et de dépenses.

La nomination de la Commission du Budget, n'était pas mise à l'ordre du jour avant le dépôt du projet de Budget. On considérait, en effet (1) que le Pouvoir Législatif aurait commis un empiétement sur les attributions de l'Exécutif si, en constituant la Commission du Budget,

(1) D. P. Eugène Pierre, p. 767.

il invitait le Gouvernement à effectuer le dépôt dont la date devait être laissée à sa seule appréciation.

Lorsque la Chambre était intégralement renouvelée au début d'une législature, elle se trouvait sans Commission du Budget et dans l'impossibilité d'en nommer une. Elle désignait alors la Commission des Crédits à laquelle étaient renvoyées toutes les demandes de crédits additionnels.

La Commission des Finances actuelle, est, en vertu de l'article 11 du règlement de la Chambre, nommée au début de chaque législature et de chaque session ordinaire. Au Sénat, la durée de la Commission des Finances est déterminée actuellement en ces termes par l'article 15 du Règlement. « ...Est nommée, en outre, une Commission générale dite des Finances, chargée de l'examen de la loi de recettes et de dépenses. Cette Commission désignée après la distribution de *l'exposé des motifs* du Budget de chaque exercice demeure en fonctions jusqu'à la nomination de la Commission suivante. » Cette rédaction est curieuse et marque bien que le Parlement n'est réellement saisi du projet de Budget que lorsque « l'exposé des motifs », c'est-à-dire le texte de la loi de Finances avec commentaires et tableaux, précédé de considérations générales sur la politique financière du Pays, est remis aux membres du Parlement qui peuvent alors en prendre connaissance.

L'annualité est donc la règle pour les Grandes Commissions permanentes. Il n'en fut pas toujours ainsi. La Chambre des Députés, lorsqu'elle admit le principe de la permanence des Commissions avait à opter entre la durée d'une législature et celle d'une année. La résolution du 17 Novembre 1902 stipulait que la Chambre des Députés serait divisée en seize grandes Commissions permanentes, au début de chaque législature. Le règlement de 1915 maintint cette durée de quatre ans. Au cours d'une législature, disait-on, les Commissaires peuvent acquérir

une plus grande compétence et contrôler plus efficacement le fonctionnement des Administrations. Cette durée est en outre nécessaire pour assurer la responsabilité, une Commission à son déclin, étant toute disposée à ajourner l'examen des questions délicates jusqu'à la désignation de la Commission suivante. Ce sont ces arguments qui ont été invoqués lorsque, au début de la douzième législature, la modification du règlement de la Chambre fut mise en question. (1) Ils n'ont pas prévalu devant la Commission du Règlement qui, en définitive, se prononça pour l'annualité. La Chambre élue le 16 Novembre 1919 comportait un gros effectif de députés nouveaux que leurs collègues ne connaissaient pas et dont ils ignoraient les capacités. C'est pour permettre à ces nouveaux venus de faire acte de candidature à la Commission de leur choix, que la Chambre adopta les propositions de la Commission du règlement. Les avantages de la réforme étaient ainsi résumés dans le rapport de M. Barthélémy : « La possibilité juridique du renouvellement annuel avec la réélection de fait, combine les avantages de la tradition et du renouvellement, du contrôle et de la permanence. La stabilité s'établira par la réélection, par la continuation de la confiance ; elle vaudra mieux ainsi qu'assise mécaniquement sur la disposition aveugle d'un règlement rigide. »

Depuis que le système nouveau fonctionne, la Commission des Finances a gardé, au cours de la douzième législature, sensiblement la même composition. Les modifications qui y sont apportées s'y produisent moins au début de la session ordinaire, lors de la nomination de tous les membres, qu'en cours d'année, où des crises ministérielles, des démissions volontaires font nécessairement des vacances. Il semble donc qu'il n'y ait rien à reprendre à ce mode de nomination puisque les avantages des deux systèmes entre lesquels la Chambre pouvait choisir se trouvent, en fait, réunis.

(1) Rapport Barthélémy 228, 12^e Législature.

Le renouvellement intégral de la Chambre tous les quatre ans l'oblige à une réorganisation intérieure qu'ignore le Sénat. Depuis que les grandes Commissions sont élues par les groupes politiques il est nécessaire au début de chaque législature de laisser à ces groupes le temps de se former, de fixer leur ligne de conduite, d'élire leur bureau, avant de désigner leurs candidats aux grandes commissions. Pendant que cette organisation se poursuit, le travail parlementaire est arrêté. Si préjudiciable que soit cette situation, elle présente peu d'inconvénients pour la plupart des projets qui peuvent souffrir un retard de plusieurs semaines ou de plusieurs mois. Mais, dès sa réunion la Chambre est saisie de projets de crédits qui doivent être votés avant le 30 juin, et parfois même, comme cela s'est produit en 1914, elle peut avoir à terminer la discussion du Budget de l'exercice en cours. Aussi, sans attendre que la Commission des Finances soit nommée, procède-t-on à la désignation d'une Commission temporaire, dite Commission des Crédits. Elue par les Bureaux, réunie dès que la Chambre est juridiquement constituée, cette Commission dont les attributions sont strictement limitées à l'étude des projets de crédits que le Gouvernement a déposés, se met immédiatement au travail et s'efface devant la Commission des Finances dès que celle-ci est constituée.

§ 4. — Organisation de la Commission des Finances

Pour qu'une Commission joue un rôle effectif, il ne faut pas seulement que ses attributions soient étendues, et qu'elle soit permanente, il faut encore qu'elle soit dotée des instruments de travail indispensables à son fonctionnement.

C'est à cette préoccupation que la Chambre obéit en adoptant le 27 Mai 1920, sur l'initiative de M. Marin, une proposition de résolution qui vint compléter l'art. 16 du Règlement et qui était ainsi conçue : « Les Grandes Commissions visées à l'article 11 sont pourvues d'un per-

sonnel et d'un local spécialisés et permanents, ainsi que des instruments de travail nécessaires. »

Ces détails d'organisation ont une très grosse importance. Sans secrétariat, sans archives, sans documentation, une Commission chargée de contrôler l'ensemble de l'Administration du pays reste impuissante, si elle est constamment obligée de puiser les renseignements dont elle a besoin auprès des services qui sont intéressés à défendre leur gestion.

Tant qu'il n'y eut que des Commissions spéciales réunies pour un projet de loi déterminé la précarité même de la Commission n'incitait pas à la doter d'un local, et le besoin de conserver des documents ne se faisait pas sentir. La question change d'aspect avec l'institution des grandes Commissions permanentes à compétence étendue. Organes intermédiaires, doués de stabilité, chargés de préparer le travail de l'Assemblée, les Commissions doivent être fortement organisées et dotées de tous les instruments de travail nécessaires à leur fonctionnement. Sur ce point, les Commissions des Finances de l'une et de l'autre Assemblée qui par la nature de leurs attributions, furent avant la lettre des Commissions permanentes, ont été particulièrement favorisées. A la Chambre comme au Sénat elles ont un local propre spécialement réservé à leurs délibérations.

A côté d'elles fonctionne un secrétariat administratif.

Le secrétariat administratif de la Commission des Finances de la Chambre comprend un secrétaire assisté de deux agents du cadre des fonctionnaires de la Chambre. Le secrétariat est spécialement chargé des convocations de la Commission, de la rédaction des procès-verbaux des séances, de la préparation de l'ordre du jour, du classement des archives, et des divers documents qui parviennent à la Commission. De plus, l'Administration des Finances détache auprès de la Commission deux fonctionnaires qui sont à la disposition du Président et du Rapporteur Général. L'Administration de la Guerre et de la Marine détache également deux officiers du grade de contrô-

leur. La liaison entre l'Assemblée et le Gouvernement est ainsi assurée pour les plus grands Ministères.

Au Sénat, une organisation analogue existe. Le Secrétariat de la Commission des Finances comprend un secrétaire, et un fonctionnaire du cadre de l'Administration des Finances. Depuis quelques années les Rapporteurs Généraux se sont entourés d'un véritable état-major de collaborateurs bénévoles, la plupart, fonctionnaires, appartenant à des administrations publiques. L'irrégularité de cette situation prouve que les effectifs prévus par les règlements sont insuffisants et que la Commission des Finances du Sénat ne pourrait accomplir sa tâche, surtout dans le peu de temps qui lui est imparti, si son travail n'était préparé en détail.

La Commission des Finances de la Chambre avec la composition actuelle de son secrétariat, est assez bien outillée pour travailler, elle est cependant, encore trop à la merci de l'Administration, et il y aurait intérêt à augmenter l'effectif des fonctionnaires qui y sont attachés pour permettre un contrôle plus étroit et plus sérieux.

Il ne faut pas craindre en mettant une Commission en mesure de travailler de la voir acquérir trop d'influence. Son importance, elle la tient de sa situation politique et, forte de ses attributions, elle décidera, même si ses avis ne sont pas éclairés, même si elle n'est pas documentée. Ce n'est donc pas la transformer en Ministère rival que de lui permettre d'exercer ses attributions avec plus de garantie.

§ 5. — Compétence de la Commission des Finances et son rôle dans l'examen préalable du Budget.

A. Compétence de la Commission des Finances.

De toutes les Commissions, c'est assurément la Commission des Finances dont la compétence est la plus envahissante. Il n'y a guère de projets ou de propositions de lois, qui directement ou indirectement, n'aient une réper-

cussion financière et qui, comme tels, ne ressortissent à sa compétence.

Il y a lieu de faire remarquer à ce sujet, que, par la force même des choses, la Commission des Finances est appelée à occuper une place considérable parmi les Comités d'études des deux Chambres, de même que le Ministre des Finances, sans que des lois spéciales établissent sa suprématie sur ses collègues, possède, par le contre-seing, un droit de contrôle sur l'ensemble de l'Administration ; il est, en effet, impossible d'administrer sans dépenser.

La Commission du Budget avait, anciennement, une compétence générale en matière de finances. Non seulement elle examinait la loi annuelle de recettes et de dépenses mais l'ancien article 22 du Règlement de la Chambre, précisait encore de la façon suivante l'étendue de cette compétence :

« Sont renvoyés, à l'examen de cette Commission, (celle qui était chargée de l'examen de la loi de recettes et de dépenses.) »

1° Tous les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés ;

2° Tous projets de lois ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'Etat.

Lors de la présentation des projets de loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires, ces projets sont dévolus à la Commission sur le rapport de laquelle la dernière loi de recettes et de dépenses a été votée. »

Comme il n'y a guère de projets qui ne modifient les recettes ou les dépenses de l'Etat, la compétence de la Commission du Budget se trouvait ainsi abusivement étendue, et c'est en vue de restreindre cette compétence que l'ancien article 23 du règlement stipulait que « la Chambre pouvait toujours renvoyer à une Commission spéciale l'examen des projets ou propositions énoncées à l'article précédent ».

En 1915, lors de la refonte du règlement, l'article 100 fixait ainsi la compétence de la Commission des Finances : « La Commission du Budget prévue à l'article 11 est chargée de l'examen des lois de recettes et de dépenses. Sont renvoyés à l'examen de cette commission tous les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés. Elle ne peut être saisie des autres projets ou proposition de loi que pour avis. »

Les auteurs du règlement de 1915 avaient tenu à limiter les attributions de la Commission du Budget. Par la dernière phrase de l'article 100, ils spécifiaient qu'en dehors des lois de recettes et de dépenses et des lois de crédits aucun autre projet ne pourrait être renvoyé à la Commission du Budget sauf pour avis. La résolution du 27 Mai 1920 supprima cette restriction (1).

Le Sénat n'a pas eu à l'égard de sa Commission des Finances les mêmes méfiances. Aux termes de l'article 21 de l'ancien règlement, la Commission des Finances était saisie : 1° de tous les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents à des exercices clos ou périmés ; 2° de tous les projets ou propositions de loi qui peuvent avoir pour effet de modifier la situation du Trésor.

La résolution du 18 Janvier 1921 a fixé ainsi qu'il suit la rédaction de l'article 16 du règlement du Sénat :

« Sont renvoyés à la Commission des Finances :

1° Pour examen et rapport sur le fond les projets et propositions de lois qui intéressent les recettes et les dépenses budgétaires ainsi que la trésorerie de l'Etat ;

2° Pour avis les projets et propositions soumis à l'étude d'une autre Commission mais qui affectent la situation des finances publiques.

(1) En conséquence l'article 100 est actuellement ainsi rédigé : La Commission des Finances prévue à l'article 11 est chargée de l'examen des lois des recettes et des dépenses.

Sont renvoyés à l'examen de cette Commission tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices clos ou périmés.

Dans ce dernier cas la Commission des Finances doit donner son avis dans le mois de la distribution du rapport sur le fond.

Cet avis est imprimé et distribué. »

En ce qui concerne particulièrement la Chambre, l'abrogation du dernier paragraphe de l'article 100 du règlement n'a pas accru la compétence de la Commission des Finances au détriment des Commissions techniques. Même avant la résolution du 27 Mai 1920, des projets de loi qui ne portaient ouverture d'aucun crédit comme ceux qui avaient pour objet d'autoriser des avances aux pays alliés, ou qui approuvaient des Conventions avec la Banque de France, étaient renvoyées à la Commission du Budget.

A l'heure actuelle, par conséquent, tantôt la Commission des Finances est saisie « au fond », tantôt, au contraire, elle n'est saisie que « pour avis ». Il y a une grosse différence entre ces deux modes de procéder. Dans le cas général, lorsqu'une Commission est saisie « au fond » pour un projet déterminé, ce projet ne peut être mis à l'ordre du jour que s'il est en état d'être discuté, c'est-à-dire si le rapport est déposé et distribué. La Commission joue donc là un rôle de tout premier plan.

Si, au contraire, elle n'est saisie que pour avis, cet avis, ne peut être émis qu'une fois que le rapport de la Commission saisie au fond est imprimé et distribué. Elle a, à partir de ce moment, un délai de dix jours pour le faire. Si elle laisse passer ce délai, le projet de loi ou la proposition peut venir à l'ordre du jour nonobstant les objections qui peuvent être formulées. Il faut ajouter que la Chambre est appelée à discuter sur le texte du rapport, et non sur le texte de l'avis qui, la plupart du temps, n'en comporte pas.

La Commission des Finances est soumise à cette règle générale lorsqu'un projet est renvoyé au fond à une autre Commission et qu'elle n'est consultée que pour avis. Certaines dispositions spéciales lui sont cependant applicables lorsqu'il s'agit d'imputation de crédits.

L'article 32 du Règlement stipule expressément que « toute Commission chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes ou les dépenses de l'Etat fait un rapport sur l'ensemble du projet sans pouvoir proposer d'imputation de crédits. Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la Commission des Finances. Celle-ci dans les dix jours donne son avis sur l'imputation des crédits. » Si elle ne le donne pas, son opposition ne peut retarder davantage l'adoption du projet, il est passé outre, purement et simplement.

Il y a lieu de signaler, ici, une proposition faite au début de la 12^e législature et qui avait pour but, moins d'assurer le vote rapide du Budget, encore qu'il en eût été, dans une certaine mesure, favorisé, que de trouver le moyen de restreindre l'initiative parlementaire en matière de finances publiques.

Au cours de la séance du 27 Mai 1920, M. de Lasteyrie, déposa un amendement ainsi conçu :

« Aucune proposition de loi ou de résolution, aucun amendement tendant à imposer une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses aux budgets de l'Etat, des départements ou des communes, ne pourront être discutés en séance publique, et soumis à un vote de la Chambre s'ils n'ont fait, au préalable, l'objet d'un rapport favorable de la Commission des Finances. »

A l'appui de cette disposition M. de Lasteyrie, apporta un certain nombre d'arguments qu'il est intéressant de reprendre puisque c'est à propos de cette discussion que les pouvoirs de la Chambre et de sa Commission des Finances ont été respectivement définis.

Il fit observer d'abord que l'article 86 du Règlement, sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant, ne dressait une barrière que devant les amendements créateurs de dépenses, sans ressources correspondantes, mais qu'il restait impuissant, devant les propositions de lois et les propositions de résolutions. Il était en outre néces-

saire d'arrêter le flot croissant des dépenses publiques. Si respectueux que l'on soit des libertés parlementaires et de l'intégrité du droit d'amendement, il arrive cependant un moment où l'initiative, en matière de dépenses publiques doit être réglementée et limitée.

Le pays où les libertés publiques sont le plus respectées, l'Angleterre, n'a pas hésité à lier les mains de son Parlement lorsqu'il s'agit de dépenses publiques. Dès le 11 Décembre 1706 la Chambre des Communes adoptait une disposition ainsi conçue : « Cette Chambre ne recevra aucune pétition pour aucune somme relativement aux services publiques, ou n'examinera aucune motion tendant à voter un subside ou une charge sur les revenus publics, payables au moyen du fonds consolidé ou sur les sommes à fournir par le Parlement autrement que sur la recommandation de la Couronne. »

Cette motion toujours en vigueur est toujours observée. En principe, d'ailleurs, le droit d'initiative en matière de dépenses devrait, selon M. de Lasteyrie, sauf dans des cas exceptionnels, appartenir au Gouvernement seul. C'est l'opinion qui prévaut en Angleterre où la moindre modification apportée au projet de Budget apparaît comme un vote de blâme à l'égard du Gouvernement.

L'amendement proposé devait avoir une portée beaucoup plus restreinte que les mesures en vigueur à l'étranger, le droit d'initiative de chaque député restant entier, mais tempéré par le contrôle que la Commission des Finances, émanation de la Chambre entière, peut exercer sur lui.

Le rapporteur M. J. Barthélemy, combattit au nom de la Commission du règlement, la proposition de M. de Lasteyrie, en faisant porter ses remarques sur deux points principaux. L'exemple de l'Angleterre ne devait être invoqué qu'avec beaucoup de précautions, car, si la résolution de 1706 est toujours en vigueur à la Chambre des Communes, elle est singulièrement édulcorée et l'usage l'a adaptée aux nécessités de la vie parlementaire. Gladstone, dans un ouvrage, « les Glanes des années passées » énumère les moyens employés pour tourner cette diffi-

culté, en particulier la procédure des adresses et des résolutions présentées par la Chambre au Gouvernement pour l'engager à proposer une dépense. Mais le principal reproche adressé par le rapporteur à la proposition de M. de Lasteyrie, c'est d'être inconstitutionnelle. La Chambre n'a pas le droit d'abandonner un droit qu'elle tient de la Constitution au profit d'autres organismes issus de son sein. Les Commissions préparent, en effet, le travail de la Chambre, elles ne peuvent se substituer à elle. « Il est impossible que la Chambre abdique une compétence dont elle n'est pas maîtresse de disposer. Elle a le devoir de décider, elle ne peut pas se dépouiller de ce devoir au profit d'un certain nombre de ses membres. » L'auteur de la proposition consentit à modifier la dernière phrase de son texte, de la façon suivante : « ... s'ils n'ont fait au préalable l'objet d'un rapport ou d'un avis de la Commission des Finances. »

Ainsi rédigé, le texte n'avait plus aucune portée puisque tous les projets de lois ou toutes les propositions qui ont une répercussion financière doivent être renvoyés au fond ou pour avis à la Commission des Finances. Il fut disjoint par la Chambre.

B. — Rôle de la Commission des Finances dans l'examen préalable du Budget

On a souvent accusé la Commission des Finances de la Chambre de retarder le vote du Budget, en remaniant complètement le texte du projet soigneusement préparé par le Gouvernement. « Parmi les vices de nos procédés parlementaires, écrivait M. Ch. Gomel en 1888 (1), quelques-uns des plus graves sont à signaler dans la manière dont est voté le Budget par la Chambre. Nul n'ignore comment les choses se passent. La Chambre est saisie du projet de Budget dans les premiers mois de l'année, et elle en confie l'examen à une Commission nombreuse,

(1) *Economiste français* 14 juillet 1888 p. 43. Le rôle de la Commission du Budget par Ch. GOMMEL.

celle-ci délibère lentement, soulève à tort et à travers toutes sortes de questions, interroge et conseille les Ministres, refait de fond en comble le projet de loi Budgétaire. Il importe de changer de méthode, et, pour cela, il faut modifier les errements de la Commission du Budget. Elle exerce, sur la marche des affaires de l'Etat une influence trop prépondérante et qu'aucune loi ne lui attribue. Elle constitue à côté du Ministère une sorte de Conseil de surveillance ; elle s'efforce de lui inspirer ses propres tendances et affaiblit l'autorité du pouvoir exécutif. »

Les observations de M. Cohen dans son livre, le Budget, sont encore plus sévères. « Il est devenu de tradition au sein des Commissions du Budget qu'elles peuvent tout, qu'elles n'ont pas seulement un pouvoir de contrôle, mais bien un pouvoir souverain et que le Budget doit être leur œuvre propre bien plus que celle du Ministre des Finances. Elles mettent même un certain amour propre à désorganiser les plans financiers du Gouvernement pour y substituer leurs conceptions particulières.

Il en résulte nécessairement des lenteurs interminables dans le travail d'élaboration, c'est ce qui explique comment les Budgets, presque toujours présentés au mois de février ne peuvent jamais se discuter que pendant la session d'automne. Six mois suffisent à peine pour que la Commission ait achevé son œuvre rédigé et déposé ses rapports. »

Ces appréciations qui furent produites il y a une trentaine d'années sont reprises aujourd'hui sous la plume d'auteurs et de publicistes qui ne cessent d'imputer à la Commission des Finances tous les retards dont souffre le vote du Budget.

Ces critiques n'ont pas toutes la même portée.

Il faut se garder de croire que la Commission peut examiner le Budget dès que le Ministre en a effectué le dépôt sur le Bureau de la Chambre. La plupart du temps ce dépôt est effectué en blanc, et la distribution du projet lui-même suit d'assez loin en général, ce geste de pure for-

malité. Il est indispensable de tenir compte de cette situation de fait quand on apprécie l'œuvre de la Commission des Finances.

Aussitôt le Budget déposé il est procédé à la désignation des Rapporteurs spéciaux qui auront à rapporter séparément le budget des dépenses de chaque service important. Lorsque la Commission a connaissance du projet, elle l'étudie en commençant par les dépenses et examine séparément par chapitre le Budget de chaque Ministère. La base de la discussion se trouve dans les cahiers de développements où les demandes de crédits se trouvent justifiées dans le moindre détail. Chacune des Grandes Commissions a le droit de désigner l'un de ses membres à l'effet de participer avec voix consultative aux travaux de la Commission des Finances pendant l'examen des Chapitres du Budget ou des cahiers de crédits qui ressortissent à sa compétence. En outre les rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances participent de droit avec voix consultative aux travaux des Commission dont la compétence correspond au Budget particulier dont ils ont le rapport. (1)

Les décisions de la Commission sont communiquées aux Ministres intéressés qui présentent leurs observations, acceptent les réductions, demandent le rétablissement du crédit primitif ou proposent une transaction. Le rapporteur particulier entreprend alors la rédaction de son rapport.

Les explications demandées par la Commission avant l'examen de chaque budget particulier constituent une des manifestations du contrôle parlementaire. Il est nécessaire que la Commission, encore qu'elle s'en dispense bien souvent, cherche à s'entourer du plus grand nombre de garanties possibles avant de porter atteinte au fonctionnement des services : « Elle tranche, dit-on, à tort et à travers. Elle supprime des crédits là où ils sont indispensables. Elle laisse subsister ceux qui sont superflus. »

(1) Article 28 Régl. de la Ch. des D. 3^e parag.

Son rôle n'est pas toujours aisé. Ignorante du fonctionnement détaillé des Administrations, soucieuse de ne pas déplaire à un Ministre qui réclame instamment le maintien de ses crédits et soupçonnant cependant qu'il y a des abus, il est fatal que ses décisions ne soient pas toujours éclairées et qu'elles donnent prise aux critiques.

Il y aurait intérêt, cependant, à modifier les conditions dans lesquelles les Budgets de dépenses sont examinés. La Commission se repose entièrement du soin d'examiner chaque Budget particulier sur le Rapporteur qui, la plupart du temps, fait rédiger son rapport par un fonctionnaire de l'Administration intéressée.

Nous pensons que pour l'examen des dépenses, la Commission devrait se diviser en sous-commissions auxquelles serait dévolu l'examen d'une série de Budgets similaires et dont les décisions seraient ensuite homologuées par la Commission plénière ; cette procédure aurait l'avantage d'économiser du temps et d'accroître les garanties de contrôle. Elle aurait peut-être pour effet d'empêcher l'impression des rapports particuliers, véritables volumes, que personne ne lit, qui ne sont distribués parfois que quelques heures avant la séance publique, (1) quand ils ne le sont pas après, et qui ne sont même pas nécessaires à la discussion puisque ce sont les tableaux du rapport général qui font foi.

Lorsque l'examen des dépenses est terminé la Commission entreprend l'examen des articles de la loi de Finances. C'est le Rapporteur Général qui est chargé de la rapporter personnellement : tâche extraordinairement lourde quand on considère la multiplicité des questions qui sont évoquées. L'examen de la loi de Finances est le plus long. Une fois terminé la Commission doit se préoccuper de l'équilibre et ses conclusions sont résumées dans

(1) En général on ne tient pas compte du délai qui doit séparer la distribution du rapport de la discussion, et, la plupart du temps, les prescriptions du 2^e paragraphe de l'article 95 du Règlement de la Chambre des Députés qui prévoit un délai minimum de dix jours demeurent lettre morte.

le rapport général qui se présente sous l'aspect de plusieurs gros volumes.

On a adressé deux sortes de critiques au travail de la Commission des Finances de la Chambre.

On lui reproche d'abord d'alourdir la loi de finances en y introduisant une multitude de dispositions étrangères, d'adjonctions budgétaires, qui retardent l'examen du Budget, tant en Commission qu'en séance publique. Ce reproche est fondé, en partie, mais pour en mesurer la portée avec exactitude, il faudrait pouvoir faire le départ entre les dispositions que la Commission insère spontanément dans la loi de Finances et celles qui y sont insérées à la demande du Gouvernement.

Mais ce reproche n'est pas le plus grave : il n'est, en quelque sorte que subsidiaire. La Commission des Finances est surtout accusée de se substituer au Ministre des Finances et de considérer le budget qui lui est soumis, non comme un état de prévision dont les recettes et les dépenses ont été minutieusement établies, mais comme un ensemble d'éléments dont elle se sert pour faire un budget bien à elle. Elle réduit ou augmente les dépenses sans se soucier du fonctionnement des services dont l'organisation est en général fixée par la loi, elle apporte dans le système fiscal les plus dangereuses innovations, elle repousse les textes émanant de l'initiative gouvernementale et fait triompher ses conceptions sans savoir au juste qu'elles en seront les conséquences. Le projet de budget qui se présentait comme un tout harmonieux serait, au sortir des délibérations de la Commission des Finances, un objet informe et susciterait par son incohérence même des discussions interminables en séance publique.

Il est certain que l'œuvre de la Commission des Finances de la Chambre n'est pas toujours heureuse mais aucun texte ne fixant la limite de son initiative en matière financière, il est difficile d'indiquer le moment précis où elle sort de son rôle qui doit être de contrôler le Budget et non de le préparer. Pour dénier à la Commission des Fi-

nances le droit de modifier profondément le projet présenté par le Gouvernement, on fait remarquer que seul l'Exécutif est en mesure de dresser le tableau complet des dépenses et des recettes de l'Etat. On ajoute que le Budget n'étant pas un acte législatif mais administratif, sa préparation rentre dans les attributions normales du Gouvernement et que ce serait violer le principe de la séparation des pouvoirs que de la comprendre dans les attributions des Commissions parlementaires.

En vérité, le principe de la séparation des pouvoirs peut être invoqué dans les deux sens : c'est en invoquant ce même principe que la Constitution des Etats-Unis du Nord, jusqu'à la Réforme de 1921 et la Constitution française de 1791 ont écarté l'initiative du Gouvernement.

Mais dès l'instant que les membres du Parlement partagent avec l'Exécutif l'initiative en matière financière, et, qu'en somme le régime parlementaire repose sur le contrôle que les représentants du pays doivent exercer sur la gestion des Finances publiques, comment s'étonner de voir la Commission à laquelle ils ont délégué leurs pouvoirs substituer ses conceptions à celles du Gouvernement ?

Fixer une limite à cette initiative c'est la restreindre.

Lorsque la Commission des Finances remanie entièrement le projet de Budget du Gouvernement elle ne fait qu'exercer son droit. Que les modifications profondes qu'elle apporte à la législation en vigueur ou à l'organisation des services publics soient génératrices de longs débats et retardent le vote du Budget, cela est incontestable.

On ne peut dans ce cas qu'émettre un vœu, c'est que la Commission fasse davantage confiance au Gouvernement et qu'elle se contente de contrôler le Budget sans le bouleverser. Mais il est impossible d'imaginer un texte réglementaire qui, limitant son initiative en matière financière, ne serait pas en contradiction avec la tradition constitutionnelle.

CHAPITRE II

DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE

Quelque opinion que l'on professe à l'égard de l'œuvre de la Commission des Finances, il faut reconnaître qu'elle procède d'une façon assez rapide à l'examen du Budget et que les retards qui apparaissent ensuite doivent être imputés à la procédure suivie en séance publique, plutôt qu'à ses méthodes de travail.

L'initiative de la Commission des Finances en matière budgétaire peut difficilement être limitée. Ce n'est qu'en comité restreint, en effet, qu'une Chambre nombreuse peut examiner en détails un ensemble aussi complexe que le budget moderne et que les questions délicates d'équilibre peuvent être résolues. Lorsque la Commission substitue aux propositions du Gouvernement ses conceptions particulières elle n'agit peut-être pas toujours avec sagesse, mais elle n'outrepasse pas la limite de son droit. Les retards dans le vote du Budget proviennent principalement et, pour ainsi dire, uniquement de la lenteur de la discussion en séance publique. C'est cette discussion qu'il faut sévèrement réglementer (1). « Les discussions de la Chambre se déroulent, sans ordre, diffuses et longues, au gré des volontés individuelles. Il nous a paru qu'il y aurait lieu de rechercher à remédier à cette situation anar-

(1) « Quand on étudie de près les conditions indispensables pour que le Budget d'un grand Etat comme la France soit voté en temps utile, on constate que la condition essentielle est que l'examen et le vote interviennent suivant une stricte méthode et une discipline sévère. »

Rapport Jèze, au nom de la Commission chargée d'examiner les mesures propres à assurer le vote du Budget à sa date normale. Jo. Annexes, 27 Nov. 1917.

chique et de tenter d'y substituer une organisation méthodique et rationnelle de nos débats... » (1)

Mais dans la réforme à poursuivre deux principes ne doivent pas être perdus de vue.

Le premier c'est qu'aucune mesure ne doit être préconisée qui interdirait au Parlement d'exercer pleinement son droit de contrôle financier. On n'y doit toucher qu'avec d'extrêmes précautions. C'est là, en effet, où le Règlement des Assemblées revêt bien le caractère de constitution secondaire qu'on s'est plu souvent à lui attribuer. (2) Aucun texte ne précisant, en effet, dans la Constitution les pouvoirs que possèdent respectivement en matière financière, d'une part le Gouvernement et d'autre part les membres des deux Chambres, force est au règlement de poser des règles qui s'adaptent tant bien que mal à la tradition parlementaire.

Mais l'exercice de ce droit, et c'est le second principe à retenir ne doit pas dégénérer en abus. Sous le prétexte tout à fait légitime de garantir la liberté de la tribune et l'intégrité du droit d'initiative dont dispose chaque Député et chaque Sénateur il ne faut pas prendre des mesures telles qu'aucun travail ne puisse aboutir.

Malheureusement, les Chambres se sont toujours défilées des mesures qui tendent à supprimer des débats et des interventions qui ne visent pas à influencer directement sur la décision des Assemblées. Dans son rapport du 9 mars 1920 (3) présenté au nom de la Commission du règlement, M. J. Barthélémy s'exprimait ainsi : « Votre Commission a considéré qu'avant tout, elle devait respecter la

(1) Exposé des motifs de la proposition de M. Abel Ferry, 1911, n° 778.

(2) « Le règlement doit compléter mais il peut aussi soit perfectionner, soit au contraire paralyser la Constitution. » J. Barthélémy. « Le Gouvernement de la France. »

« Discuter le règlement de la Chambre, c'est pour ainsi dire, discuter le régime parlementaire tout entier, tel au moins qu'il fonctionne en France depuis quelques années. »

André Lebou. Chambres des Députés, 11 Juin 1894.

(3) Ch. 12^e Lég. n° 493.

libre expression de la pensée et le plein exercice du contrôle parlementaire. Pour éviter l'abus, il ne faut pas s'exposer à atteindre l'usage. Honneur au pays où l'on parle ! Honte au pays où l'on se tait ! »

Mais les Chambres ne sont pas seulement des enceintes où il est permis à chacun d'exposer son opinion : Conseils d'administration du pays elles ont à régler journellement les difficultés suscitées par la vie complexe d'un Etat moderne. A côté des débats politiques, utiles, indispensables, dans un régime parlementaire, les Assemblées ont une tâche législative très lourde à accomplir à laquelle elles ne satisfont plus que fort difficilement. Lorsqu'un Parlement s'avère impuissant à résoudre les problèmes qui intéressent la vie même de la Nation le discrédit qu'il encourt atteint le régime lui-même. Le public ne critique pas telle ou telle disposition d'un règlement dont il ignore, le plus souvent, l'existence, il constate que les choses vont mal, que les lois indispensables ne sont pas votées à temps : ce sont les institutions qui sont rendues responsables.

Le règlement actuel de la Chambre ne permet pas un travail rapide. M. Barthélemy, dans le rapport précité signalait cet inconvénient : « Une assemblée, écrit-il, supporte impatiemment qu'après s'être déclarée, par de nombreuses demandes de clôture, suffisamment éclairée, elle voie le débat renaître au sujet de la clôture, repartir, une fois la clôture ordonnée au sujet des explications sur les ordres du jour, et après avoir été de nouveau condamnée par une seconde clôture sur les ordres du jour, rebondir encore à propos de la priorité, avoir une dernière convulsion à propos des additions aux ordres du jour et ne sembler expirer, enfin, que par un effet de la lassitude générale. »

Encore ne faisait-il allusion qu'aux débats purement politiques où il y a parfois intérêt à entourer les décisions de l'Assemblée de tout un ensemble de dispositions destinées à éviter les votes de surprises et à interdire, grâce à la lenteur voulue des débats, les mouvements irréflectifs

auxquels il est si facile de céder dans une atmosphère passionnée.

Bien plus graves sont les conséquences qu'entraîne la minutie de la réglementation lorsqu'il s'agit de séances de travail où il est nécessaire d'aller vite. Actuellement, une minorité résolue à empêcher le vote du Budget, peut trouver dans le règlement en vigueur à la Chambre tous les moyens possibles pour faire durer interminablement une discussion. Il y a là un danger certain. L'examen de la procédure suivie pour le vote du Budget en séance publique va nous convaincre qu'il faut chercher à la délier d'une série de mesures qui en retardent considérablement la marche.

I. — Discussion générale

Lorsque le Rapport Général a été distribué aux membres de la Chambre celle-ci peut commencer l'examen du Budget en séance publique. Ordinairement l'examen débute par une discussion générale qui dure plusieurs séances.

On a contesté l'utilité de cette discussion générale. M. Boudenoot déposa le 27 Mars 1899 une proposition de loi (1) dont l'art. 1^{er} était ainsi conçu : « La discussion générale du Budget et les discussions générales de chaque Ministère n'auront lieu que tous les deux ans, ainsi que la discussion des chapitres dont les crédits ne comportent pas de changement. » « Il s'agit, disait-il, dans l'exposé des motifs, de concilier le droit pour le Parlement d'autoriser et de voter annuellement les dépenses et les recettes ainsi que celui d'examiner au cours de la discussion du Budget l'ensemble et le détail de toutes nos administrations publiques, avec la nécessité absolue, de plus en plus pressante, de laisser cependant aux Chambres le temps et le soin de discuter et de résoudre les autres

(1) Ch. 7^e Leg. n° 858.

questions ou réformes légitimement réclamées par la démocratie républicaine. »

Plus récemment, le 8 Novembre 1911, M. Sembat soumit à la Chambre sous forme de contre projet, un texte qui prévoyait que « seul le premier budget de chaque législature serait discuté en séance ordinaire et dans les formes accoutumées tandis que les budgets suivants seraient discutés en séance publique de Commission générale » (2). Les critiques formulées contre les discussions générales portent surtout sur celles qui précèdent chaque Ministère plutôt que sur la discussion générale du Budget lui-même. Bien que les discours prononcés ne reçoivent aucune sanction, il n'est pas mauvais qu'au moment où la Chambre va entreprendre l'examen du compte général de la Nation, elle entende les représentants de ses divers partis émettre leur opinion non seulement sur la gestion passée mais aussi sur les réformes qu'ils désirent voir accomplir.

En fait, les questions les plus diverses y sont traitées : réflexions sur l'équilibre du Budget, sur le système fiscal, sur la politique monétaire, sur les relations financières de la France avec l'étranger, etc. Selon l'époque tel ou tel genre de préoccupation prédomine. Dans la discussion du Budget de 1923, par exemple, c'est le recouvrement de la créance française sur l'Allemagne ; en 1925, c'est la politique monétaire. La discussion générale du Budget comprend un discours du Rapporteur Général qui exprime l'opinion de la Commission des Finances, discours qui se place ordinairement au début de la discussion et un discours du Ministre. C'est dans ce discours plus que dans l'exposé des motifs du projet de Budget que le Gouvernement indique son plan d'action financier pour l'exercice à venir.

En général, le nombre des orateurs inscrits est considérable, et si chacun de ceux qui ont manifesté le désir de prendre la parole avait licence de prononcer un dis-

(2) Le « Committee of the whole House » anglais.

cours, le débat ne pourrait jamais aboutir. Quand l'Assemblée se trouve suffisamment informée elle peut demander la clôture de la discussion. Mais il arrive fréquemment que ceux qui n'ont pu intervenir dans la discussion générale du Budget se font inscrire dans la discussion générale d'un Ministère, sur un chapitre ou sur un article de la loi de finances. Le discours qui n'a pas été prononcé à un moment, l'est à un autre : aucune économie de temps n'est réalisée. Les réformes touchant la réglementation de la discussion doivent être menées simultanément et porter sur tous les points à la fois. De quoi sert en effet de limiter la discussion dans certaines circonstances si elle peut se développer sans peine quelques instants après.

Les mesures prises par la Chambre pour hâter la discussion générale du Budget de 1925 méritent d'être examinées et prouvent que les résultats obtenus à la suite d'une entente entre les membres de l'Assemblée seraient facilités la plupart du temps par des dispositions réglementaires qui feraient d'une simple faculté exposée aux caprices des partis, une obligation à laquelle ils devraient se soumettre.

Avant de commencer la discussion générale qui s'est trouvée exceptionnellement placée entre le Budget des dépenses et celui des recettes, les Bureaux des groupes politiques de la Chambre se sont réunis en vue d'examiner les moyens de hâter le vote de la loi de finances.

On émit d'abord l'idée de limiter le nombre d'heures accordées à chaque groupe pour ses orateurs, soit dans la discussion générale soit dans la discussion des articles de la loi de finances. Cette solution n'était pas satisfaisante puisque les groupes étant d'importance différente et variant de 14 membres (Groupe des Démocrates) à 136 (Groupe des radicaux et radicaux socialistes) c'eût été favoriser exagérément certains membres de l'Assemblée au détriment des autres. On décida, en conséquence, qu'il

y avait lieu d'accorder des temps différents aux groupes en raison du nombre de leurs membres.

On admit qu'un délai de trois heures serait accordé aux groupes ayant plus de cent membres, et un délai de deux heures aux autres groupes de la Chambre.

Trois groupes avaient plus de cent membres (Radicaux Socialistes, Socialistes, Union démocratique). Pour l'examen des articles on décida que chaque orateur ne pourrait pas parler plus d'une demi-heure.

Comme il n'existait dans le règlement aucun texte permettant au Président de la Chambre de faire respecter ces mesures, les bureaux des groupes ont été invités à recommander à leurs adhérents respectifs d'observer une discipline rigoureuse de façon à réaliser les moyens précités.

En fait, cette discipline fut parfaitement observée, et lorsqu'à la fin de la discussion générale, après le discours du Ministre des Finances, la clôture fut demandée, personne ne s'éleva pour la combattre.

Nous pensons que l'initiative prise par la Chambre pour la discussion du Budget de 1925 doit se traduire par des dispositions réglementaires. C'est fermer les yeux à l'évidence que de se refuser à reconnaître l'existence des groupes politiques. Déjà un progrès considérable a été réalisé à cet égard en 1910, quand au mode élémentaire d'élection par les bureaux de la Chambre on substitua l'élection par les groupes politiques suivant un système de proportionnalité.

Cette idée de proportionnalité dans la représentation au sein des Commissions, si logique et si rationnelle, doit trouver également son application dans la procédure des séances publiques. Il est certain que chaque député possède le droit d'exprimer son opinion et que c'est restreindre ce droit que d'en subordonner l'exercice à l'autorisation du groupe auquel il s'est fait inscrire. Il se peut que certains élus dépourvus de talent oratoire ne soient jamais désignés par leurs collègues et se trouvent ainsi, quelle

que soit, par ailleurs, leur valeur personnelle, dans l'impossibilité de défendre les intérêts dont ils ont la charge. En face d'eux, les chefs des groupes, les anciens de la politique, seront amenés à jouer de leur influence pour écarter les nouveaux venus, dont on redoute l'inexpérience ou l'ambition impatiente. C'est évidemment une entreprise délicate que d'interposer entre la Nation qui élit ses représentants et l'Assemblée de ces représentants eux-mêmes, des groupes politiques, aux limites indécises, appelés à varier, dont le nombre ne peut être fixé par aucun texte constitutionnel et qui cependant vont être appelés à exercer sur le travail de l'Assemblée, une action continue, efficace, dont les effets seront d'autant plus difficiles à discerner qu'elle aura été occulte et que les décisions auront été prises dans des réunions dont les débats ne recevront aucune publicité.

Nous ne méconnaissions pas la gravité des objections qu'on peut élever contre l'introduction des groupes politiques dans la procédure des séances publiques, mais puisqu'il faut chercher des remèdes susceptibles de hâter le vote du Budget, il ne faut pas hésiter à envisager sérieusement les réformes : « C'est une nouveauté, disait M. Balfour, en proposant à la Chambre des Communes la clôture par compartiments le 16 Mars 1905, c'est une nouveauté, mais c'est aussi une nécessité : la Chambre doit remplir en temps voulu ses obligations légales en matière financière. »

En ce qui concerne la discussion générale du Budget, il serait aisé de fixer par avance le nombre d'heures qu'elle durera en accordant à chacun des groupes un temps proportionnel à son importance numérique. Le groupe désignerait le nombre d'orateurs qu'il jugerait bon de faire intervenir. Il n'y aurait ainsi d'autres limitations de la parole que celle résultant d'une entente entre les membres d'un même groupe qui se répartiraient le temps accordé suivant l'importance de leur intervention.

Cette mesure qui aboutit ainsi indirectement à une limi-

tation du droit de parole permettrait d'enfermer la discussion générale dans de justes proportions. Chaque année sur une résolution proposée par exemple par le Président de la Commission des Finances, la Chambre déciderait qu'elle consacre tel nombre de séances à la discussion générale du Budget ; la répartition entre les groupes se ferait ensuite suivant une procédure analogue à celle qui est actuellement suivie pour la nomination des Commissions. Il serait ainsi loisible à la Chambre d'étendre ou de restreindre l'importance qu'elle entend donner à la discussion générale du Budget, et la majorité qui, en définitive, déciderait, ne pourrait être accusée de vouloir empêcher la minorité d'exposer son opinion puisque tous les groupes auraient, pour exercer leur droit de parole, un délai proportionnel à leur importance numérique.

Cette amélioration du travail parlementaire présenterait cet avantage incontestable de pouvoir terminer la discussion à date fixe, et d'organiser les débats qui actuellement se poursuivent dans l'incohérence.

La plupart du temps, la discussion générale se place au début de la discussion du Budget. C'est, en effet, avant d'examiner en détail les dépenses et les recettes que les Députés saisis à la fois du projet de Budget et du Rapport Général peuvent exposer leur opinion sur la situation financière.

Mais il arrive parfois que cette discussion générale se place entre la loi de dépenses et la loi de recettes. Pour la discussion du Budget de 1925 c'est dans le but de hâter le vote que la discussion a été reportée au début de la loi de Finances. Dans l'esprit de la Commission des Finances, il fallait permettre au Sénat d'examiner la loi des dépenses pendant que la Chambre poursuivrait la discussion de la loi des recettes. Placer au début de la discussion du Budget, la discussion générale, c'était retarder le moment où le projet de loi de dépenses pourrait être déposé sur le bureau du Sénat. Economie de temps tout à fait illusoire, puisque la Haute Assemblée qui entreprit,

par l'organe de sa Commission, l'examen des dépenses, dut attendre, pour présenter un rapport d'ensemble, d'être saisie du projet de loi de recettes. Quelle que soit la place de la discussion générale le vote du budget n'en est pas hâté.

S'il est vrai, d'ailleurs, que l'Etat n'agit pas à la façon d'un particulier qui proportionne ses dépenses aux ressources dont il dispose, les Chambres doivent cependant avoir le souci constant de l'équilibre, entre les crédits accordés et les prévisions de recettes. Or cette situation d'ensemble, seul le Rapport Général la donne, ce n'est qu'au cours de la discussion générale qu'elle pourra être définie. Lorsqu'il n'y a ni discussion générale, ni Rapport Général, comme en 1914 ou comme en 1924, la discussion des crédits manque de base sérieuse.

Pour la régularité de la discussion et dans l'intérêt des finances publiques, la discussion générale doit précéder la discussion des dépenses et des recettes. Elle est une utile préface aux débats.

II. — Discussion du Budget proprement dit

En vertu de la règle de la préséance des dépenses sur les recettes, l'article 1^{er} de la loi de finances qui fixe le montant des crédits ouverts aux Ministres est réservé, puisque le montant en est inconnu, et aussitôt commence l'examen de chaque budget particulier.

Pour chacun de ces budgets la procédure suit deux phases : en premier lieu une discussion générale, et ensuite l'examen des chapitres.

§1. Discussion générale de chaque budget particulier

Avant d'entreprendre l'examen des crédits, il est procédé à une discussion générale, où, en principe, les orateurs apportent sur la gestion du service public en discussion des critiques et des suggestions. Ce ne sont plus des considérations générales qui sont émises sur les finances

publiques, ce sont des détails d'administration qui sont discutés, des réformes particulières qui sont suggérées.

Le rapporteur du Budget particulier intervient dans la discussion ainsi que le Ministre intéressé qui répond aux orateurs et indique à l'Assemblée dans quel esprit il entend administrer le département qui lui a été confié.

Le débat cesse lorsque la liste des orateurs est épuisée ou lorsque l'impatience de la Chambre s'est manifestée par une demande de clôture.

Cette discussion générale précédant chaque budget particulier est inutile, ce serait réaliser une sérieuse économie de temps que de la supprimer.

Pour faciliter la tâche des Rapporteurs, les Budgets particuliers sont eux-mêmes divisés en sections. Et il y a autant de débats séparés qui s'ouvrent devant la Chambre que de rapports particuliers. Chacun de ces débats est précédé d'une discussion générale. Il s'est ainsi instauré pour le Budget de 1925, 33 discussions générales devant l'une et l'autre Assemblée.

Ces discussions peuvent produire parfois un résultat pratique ; il arrive qu'un orateur signalant à la tribune, des abus, des gaspillages, informe le Ministre d'irrégularités que celui-ci ignore. Mais, en général, ce ne sont que prétextes à manifestations oratoires, qui, dépourvues de sanctions sont inutiles : « Que veut-on, dans les règlements des pays parlementaires, disait M. Marin à la séance du 8 Nov. 1911 (1) ? on veut que les Assemblées ne discutent pas à vide, mais sur des textes précis qui permettent d'arriver à des votes, à des résolutions pratiques. Ce n'est pas pour discuter que nous sommes envoyés ici par le pays, c'est pour décider, c'est pour voter. »

Or la plupart du temps n'interviennent dans la discussion générale que les Députés qui ont déposé des amendements sur un chapitre de dépenses et qui ne considèrent leur intervention dans la discussion générale que

(1) Ch. Séance du 8 Nov. 1911 p. 2895.

comme une préface aux arguments qu'ils développeront quand ils soutiendront leurs amendements. (1)

Si le discours prend la forme d'une interpellation adressée au Ministre assis au banc du Gouvernement, il est contraire à l'esprit du règlement qui prévoit qu'aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du Budget. (2) Ce discours ne peut davantage aboutir au vote d'un projet de résolution, d'une motion ou d'un ordre du jour motivé. La Chambre a reconnu que de telles discussions ne faisaient que retarder le vote du Budget et elle a, par le dernier paragraphe de l'article 102 du règlement, prononcé l'exclusion contre elles. Si le Député désire voir modifier la dotation d'un chapitre son intervention aura plus de raison d'être, au moment où le chapitre étant discuté il pourra par son intervention influencer sur le vote de la Chambre. A plusieurs reprises la suppression des discussions générales a été envisagée, mais la Chambre jalouse de ses droits et en haine de toute réglementation trop stricte en a toujours voté le maintien.

L'argumentation en leur faveur a été excellemment développée par M. Joseph Reinach à la séance du 15 Nov. 1911, à propos de l'amendement de M. Sembat, qui, entre autres dispositions prévoyait que le budget ne serait discuté en entier que la première année de chaque législature, et que sauf pour la discussion générale et la loi de Finance, les Budgets suivants seraient discutés en séance

(1) Chambre, Séance du 9 Février 1914.

M. le Rapporteur Général (Clémentel). — Je n'ai pas l'intention de demander la suppression des discussions générales des divers départements ministériels, mais j'ai l'intention et je suis convaincu d'être entendu de demander à mes collègues inscrits dans la discussion générale du Budget de la Marine Marchande, de vouloir bien présenter leurs observations à l'occasion des chapitres. Je dois leur déclarer, que pour abrégé, au cas où une discussion générale viendrait à s'ouvrir, ni les ministres ni les rapporteurs spéciaux ne répondraient au cours de cette discussion, se réservant de répondre sur les Chapitres. En effet il arrive très souvent que la discussion générale se renouvelle sur les chapitres que nombre de points déjà longuement examinés y soient traités une seconde fois.

(2) Dernier paragraphe de l'article 112 du règlement de la Chambre.

de Commission générale. C'était, en fait, supprimer les discussions générales des Budgets particuliers : M. Joseph Reinach combattit cette tendance : « Je ne conteste pas, dit-il, (1) que le nombre des discussions générales ne soit accru, ni que ces discussions ne soient fort allongées. Mais il n'est pas davantage contestable et cela est, de beaucoup plus important, que c'est surtout dans la discussion générale des Budgets des différents Ministères que nous pouvons, les uns et les autres, appeler librement et pleinement l'attention de la Chambre et celle du Pays sur les abus qui se perpétuent, sur les routines qui s'obstinent, sur la nécessité de mettre de l'ordre, là où les esprits attentifs ont surpris le désordre avant qu'il éclate publiquement et devienne une cause de scandale et de discrédit.

C'est dans la discussion générale des différents Budgets que la prédominance de l'intérêt général sur l'intérêt particulier peut se manifester, qu'il peut affirmer sa suprématie, et c'est cette discussion générale que nous abandonnerions.

Il ne s'agit pas seulement ici des droits des minorités que je suis, pour ma part, toujours prêt à défendre ; il s'agit des intérêts des droits mêmes de la Chambre, des prérogatives les plus essentielles du pouvoir législatif dans un régime parlementaire. »

En réalité, les observations sur les abus et les gaspillages des Administrations peuvent aussi bien être formulées à propos des chapitres et ce n'est pas porter atteinte au droit de parole des membres du Parlement que de leur permettre de faire sanctionner leur intervention par un vote.

M. Boudenoot avait déjà déposé à ce sujet le 27 Mars 1899, une proposition de loi qui tendait à ne procéder que tous les deux ans à la discussion générale, aux discussions de chaque Ministère et aux discussions des Cha-

(1) Ch. Séance du 15 Novembre 1911 p. 3054.

pitres des crédits ne comportant pas de changements. Cette proposition n'avait pas été rapportée.

De même, au cours des débats des 8 et 15 novembre 1911, la Chambre ayant à statuer sur un amendement de MM. Raynaud et Breton qui stipulait dans son premier paragraphe que l'examen des Budgets des différents Ministères ne pourrait être précédé d'aucune discussion générale, s'en tint aux observations de M. J. Reinach et repoussa la mesure proposée.

Actuellement, le règlement ne contient aucune disposition visant spécialement la Discussion générale du Budget ou les discussions générales de chaque budget particulier qui se poursuivent suivant la procédure institué pour une discussion quelconque.

§ 2. — Discussion des Chapitres et discussion des articles de la loi de Finances.

C'est à propos de la discussion des Chapitres et des articles de la loi de Finances que les plus graves questions de principe vont se poser. C'est cependant là qu'il convient d'apporter une stricte réglementation, car, étant donné le nombre considérable des Chapitres et des articles, l'économie de temps réalisé sur chacun d'eux, abrège singulièrement la discussion totale. (1)

Il s'agit, en effet, d'une part, de laisser aux membres du Parlement, le plein exercice de leur droit d'initiative en matière financière, et, d'autre part, de maintenir leur droit de parole et leur droit d'amendement dans des limites telles que le vote du Budget soit acquis avant l'ouverture de l'année financière.

Aucune réglementation n'est impossible. L'adoption, à des dates récentes, de mesures qui, auparavant, paraissaient attentatoires aux droits des Chambres et qui sont acceptées aujourd'hui sans protestations, en est la preuve. Il n'y a donc pas lieu de repousser, au nom des prin-

(1) Projet de Budget de l'exercice 1925 : 2089 chapitres ; 320 articles.

cipes, toute réforme qui peut améliorer la discussion du Budget.

L'Angleterre, où le régime parlementaire est si fortement constitué donne, à ce sujet, l'exemple d'une discipline dont il faut retenir les enseignements.

Cet exemple est d'autant plus précieux que le pays a de saines finances et que le pouvoir financier n'y est exercé que par une seule Chambre, la Chambre des Lords n'étant plus, depuis le Parliament act de 1911, qu'une Chambre d'enregistrement. Il semblerait donc que cette circonstance eût dû donner à la Chambre des Communes toute latitude pour voter le Budget. Elle a, au contraire, inscrit dans ses Standing Orders les règles les plus strictes, et elle n'a pas craint de limiter ainsi considérablement son droit d'initiative en matière financière.

Peut-être serait-il vain de vouloir imposer aux Chambres françaises, accoutumées à la liberté du droit de parole, des règles aussi brutales que celles qui sont en vigueur à la Chambre des Communes. On prétend que le tempérament français ne les supporterait pas. Nous n'en sommes pas certain.

Pris individuellement, les membres des Assemblées parlementaires déplorent l'incohérence des débats, et il n'en est pas un qui n'éprouve de la lassitude à voir les discussions se poursuivre interminablement au milieu des petites querelles de procédure sans que le Président ait le pouvoir d'y mettre fin.

Certaines dispositions réglementaires sont réputées inapplicables parce qu'on se fait du Parlementaire français une idée à priori. Il est incontestable que toutes les fois qu'il s'est agi de faire admettre des réformes ayant pour effet de restreindre les droits de l'Assemblée il s'est toujours trouvé une violente opposition pour les combattre. Mais une fois adoptées, l'opposition disparaît et chacun se soumet aux nouvelles mesures sans protestation.

S'il ne peut être question, par conséquent, d'introduire en France le mécanisme anglais dans toute sa rigueur,

l'exemple de l'Angleterre prouve, pour le moins, qu'une discipline sévère des débats financiers est compatible avec une saine gestion des finances publiques et le respect des prérogatives parlementaires.

Pour faire aboutir la discussion des estimates, le speaker, dispose de deux séries de moyens.

1° Des moyens ordinaires et permanents.

a) le droit de n'accorder la parole qu'aux orateurs désignés par les whips des partis, si bien que des orateurs qui n'ont pas obtenu d'être inscrits sur les listes remises au speaker sont condamnés au mutisme pendant toute une législature.

b) le droit de ramener les orateurs à la question.

c) un dernier moyen ordinaire et permanent consiste à limiter la discussion des estimates du Budget des dépenses à un certain nombre de jours. Depuis la résolution de 1902 le budget des Dépenses ne doit pas durer plus de 20 jours ni se prolonger au delà du 5 Août. A l'expiration de ce délai la discussion est close, on passe au vote sans autre débat de tous les chapitres restant à voter.

2° Un moyen extraordinaire.

La clôture à heure fixe que les anglais appellent la clôture par compartiment ou encore la guillotine, adoptée sur une proposition de M. Balfour, le 16 Mars 1905 et appliquée depuis lors par tous les gouvernements.

**§ 3. Causes de la lenteur de la Discussion Budgétaire,
Les Remèdes**

On s'accorde pour reconnaître qu'en France la longueur de la discussion du budget tient à deux causes principales.

1° Le rattachement au Budget de questions qui n'ont aucun caractère financier. Dans cette catégorie il faut classer d'abord, les interpellations, les motions, les vœux, déposés au cours de la discussion et surtout, les dispositions étrangères au budget ou adjonctions budgétaires qui, sous la forme d'articles modifiant des lois organi-

ques, encombrant la loi de Finances.

2° La longueur des discours et le trop grand nombre des orateurs. Pour ordonner la discussion, deux séries de mesures peuvent être prises. Réglementer en premier lieu le droit d'amendement, et, en second lieu, le droit de parole. Encore faut-il, parmi ces mesures, distinguer celles qui ne poursuivent qu'une économie de temps, et celles qui tendent à limiter l'accroissement des dépenses publiques.

A. Prohibition des Interpellations

Depuis 1911, la Chambre a décidé d'écarter de la discussion budgétaire, les interpellations, les projets de résolution, les motions, les ordres du jour qui peuvent y être joints, tous actes susceptibles d'ouvrir des débats qui n'ont pas un caractère proprement financier. A deux reprises le Règlement actuel prononce cette interdiction : c'est d'abord le dernier paragraphe de l'article 102 qui stipule « qu'aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion de ces projets. (Il s'agit de la loi de finances, de la loi relative aux contributions directes, des lois portant ouverture et annulation de crédits). Aucune interpellation ne peut leur être jointe. »

Le dernier paragraphe de l'article 112 souligne à nouveau : « Aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du Budget. »

Ces deux dispositions ont été insérées dans le Règlement à la suite de la résolution des 8 et 15 Novembre 1911. Depuis longtemps cependant la jonction de débats purement politiques à la discussion du Budget était apparue à la plupart des membres de la Chambre comme une des principales causes tendant à retarder le vote du Budget. Dès 1905, MM. Beauquier et Pierre Baudin (1) deman-

(1) Ch. 8^e Lég. 2223.

daient à la Chambre d'inscrire dans son règlement un article ainsi conçu : « Il ne pourra être déposé sur le budget aucune interpellation, ni aucune résolution. » Cette proposition de résolution fut défavorablement rapportée par la Commission du Règlement dans des termes, qu'il est bon de rappeler parce qu'ils exposent l'argument d'ordre constitutionnel qui ne manque jamais d'être invoqué lorsqu'il s'agit de réglementer le droit d'initiative parlementaire. « La discussion du Budget, écrivait, M. du Perier de Larsan, au cours de laquelle toutes les questions qui ont rapport à notre organisation politique, financière et sociale sont étudiées à fond, ouvre un vaste champ pour suivre la réforme de tous les abus qui peuvent se produire dans nos administrations. Limiter le droit du Parlement sur ce point, lui enlever la possibilité de corriger en les discutant, dans les divers budgets, les erreurs qu'il condamne, ne laisser à chacun de nous que la chance très aléatoire — surtout depuis l'organisation des grandes Commissions qui tendent de plus en plus à tout absorber — de défendre une proposition de loi si elle est enfin rapportée, déposée par celle des grandes Commissions à laquelle elle aura été renvoyée et mise utilement à l'ordre du jour, ce serait la faillite ou plutôt la négation du véritable régime parlementaire, seul capable d'assurer en France la liberté. »

La mesure, critiquée par le Rapporteur a été adoptée en 1911 et il ne semble pas qu'elle ait porté atteinte au fonctionnement régulier du régime parlementaire. Certes le Budget est autant un acte politique qu'un projet financier, c'est à la fois un programme d'administration que le Gouvernement soumet aux Chambres et un état de dépenses et de recettes auquel il leur demande de donner force exécutoire. Il est donc naturel et souhaitable qu'à l'occasion des divers chapitres les membres du Parlement exercent leur droit de critique et de contrôle et demandent aux Ministres des explications sur la gestion de leurs services. L'issue normale de ces débats est le vote du crédit.

Ce n'est pas à l'occasion des questions administratives

que la responsabilité du Gouvernement doit être mise en jeu. Une des principales préoccupations de la Chambre a été de réglementer le droit d'interpellation (3).

En principe, un jour par semaine est réservé aux interpellations. Ce serait tourner cette règle de sagesse que de permettre à chaque député d'interpeller le Gouvernement à propos de chacun des chapitres et de faire suivre son intervention d'un ordre du jour d'approbation ou de blâme.

Pour les mêmes raisons, il y a lieu d'écarter le dépôt des projets de résolution qui ne peuvent donner lieu qu'à des discussions étrangères à l'objet propre du Budget, ou qui, invitant le Gouvernement à opérer telle ou telle réforme, sont susceptibles d'entraîner des charges pour le Trésor. Le dernier paragraphe de l'art. 102 précité interdit le dépôt de ces projets de résolution au cours de la discussion du Budget.

Le règlement du Sénat ne formule pas la même interdiction. C'est ainsi qu'à la deuxième séance du 26 juin 1923 le Sénat a adopté sur les conclusions de sa Commission des Finances une proposition de résolution tendant à fixer au 1^{er} juillet le point de départ de l'exercice financier.

Il est incontestable que l'abus des interpellations jointes à la discussion budgétaire a entraîné autrefois des retards certains dans le vote du Budget.

Est-ce à dire qu'aujourd'hui les interpellations aient complètement disparu ?

En fait, elles subsistent toujours. Certes, la procédure de la demande d'interpellation telle que la définissent les articles 111 et 112 du règlement de la Chambre n'est pas admise. Mais il est facile de tourner la règle. Il arrive fréquemment qu'un député, désireux d'intervenir sur un point déterminé dans la discussion budgétaire en informe le Ministre intéressé qui se documente et lui répond. Souvent même c'est à la demande du Gouvernement que des

(3) Du 11 Mai 1924 au 4 Novembre 1925 il a été déposé sur le bureau de la Chambre des Députés 317 Interpellations.

interpellations sont reportées au cours de la discussion du Budget. (1)

Il n'y a pas évidemment, dans ce cas, d'ordre du jour soumis au vote de la Chambre. Cependant lorsqu'au cours de la discussion des crédits afférents à un chapitre déterminé le Gouvernement demande le maintien du crédit primitivement inscrit, et pose la question de confiance, l'existence du Cabinet est mise en jeu aussi bien qu'à la suite d'une interpellation. Le fait est assez fréquent.

Puisque le règlement est impuissant à écarter cette cause de lenteur de la discussion il faut donc chercher d'autres moyens pour interdire les interventions d'ordre politique.

Il appartient, en premier lieu, au Gouvernement ni de les faciliter, ni de les encourager. Le Budget est à la fois un acte administratif et un acte politique mais le premier caractère doit dominer le second. Dès qu'une intervention prend la forme d'une interpellation, dès que l'objet en discussion n'est plus le crédit du chapitre, mais la politique générale du Gouvernement, dès que l'intention de l'orateur est moins de discuter une question administrative que de critiquer la gestion de tel ou tel ministre et lorsqu'il apparaît clairement que la modification du crédit qu'il réclame doit être considérée comme un vote de blâme à l'égard du Cabinet, le Gouvernement en cause ne doit pas se prêter à cette manœuvre irrégulière et contraire au libre jeu des règles politiques. Il est indispensable que les débats se poursuivent suivant des données simples et faciles à comprendre. En l'absence de dispositions réglementaires, qu'il est d'ailleurs impossible d'imaginer, permettant de faire le départ entre les questions qui peuvent être soulevées au cours de la discussion

(1) Interpellations sur la politique des régions libérées : Budget et Douzièmes provisoires du Budget des dépenses recouvrables en 1923. — Interpellations sur la politique étrangère (Reconnaissance de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et suppression de l'ambassade au Vatican) : Discussion du Budget des Affaires étrangères de l'exercice 1925. — Interpellation sur la nomination d'un professeur à la faculté de droit de Paris : Budget du Ministère de l'Instruction Publique de l'exercice 1925, etc.

du Budget et celles qui au contraire doivent faire l'objet d'interventions séparées, le Gouvernement devrait prendre la responsabilité d'établir cette distinction et se refuser à soutenir une discussion dont l'objet est étranger aux recettes et aux dépenses.

A défaut de cette initiative, si, au contraire le Gouvernement est d'accord avec le Parlement pour examiner au cours de la discussion du Budget et au fur et à mesure de leur passage les diverses questions politiques sur lesquelles il est nécessaire qu'une majorité se prononce, il n'y a pour se défendre contre ces interpellations déguisées qu'un seul moyen : restreindre la durée de l'intervention, la faire égale pour tous ; cette question de la limitation du droit de parole sera développée ultérieurement.

B. Prohibition des adjonctions budgétaires (1)

La longueur de la discussion du Budget a pour principale conséquence, comme nous l'avons indiqué dans la première partie de cette étude, d'interdire tout travail législatif. Etant donné le peu de temps dont dispose le Parlement en dehors des débats budgétaires, les projets de loi spéciaux n'aboutissent qu'après de longs retards. La loi de Finances qui doit être votée, sinon à date fixe, du moins d'une façon obligatoire, devient le véhicule de toutes sortes de dispositions qui n'ont aucun lien avec les recettes et les dépenses et qui profitent de la procédure simplifiée du vote du Budget pour être définitivement adoptées. Ce sont les adjonctions budgétaires ou « postillons » « riders » comme on les appelle aux Etats-Unis. Fréquente dans les pays étrangers, cette pratique a fini par être usitée d'une façon abusive en France. La législation française éparpillée dans les lois de Budget, de crédits provisoires et de crédits supplémentaires devient de plus en plus touffue et incohérente.

Le mal, d'ailleurs, n'est pas récent. On retrouve les ad-

(1) Revue de Science et de Lég. financière. Année 1907, p. 249 et s.

jonctions tout au long de l'Histoire budgétaire. C'est dans la loi de finances de 1816 (art. 88 à 91) qu'il faut aller rechercher les règles sur le droit de présentation des officiers ministériels. Mais elles se multiplient surtout dans les dernières lois de Budget.

La loi de finances du 13 avril 1900 réduit à deux mois le délai du recours au Conseil d'Etat fixé à trois mois par l'article 11 du décret du 22 juillet 1906. L'article 38 de la loi de Finances du 25 Février 1901 a modifié la composition des Cours d'assises. La loi de finances du 17 Avril 1906 contient des dispositions sur la forme du recours pour excès de pouvoir (art. 4), sur la hiérarchie du personnel de la surveillance des pêches (art. 33), sur l'assistance médicale gratuite (art. 39), sur l'avancement des officiers (art. 41), sur l'assistance judiciaire (art. 59).

La loi de finances du 30 Janvier 1907 dans son article 3 édicte une série de modifications à la loi de 1867 sur les Sociétés commerciales ; les articles 31 et suivants s'occupent du délai de prescription des mandats postes ; l'art. 65 supprime l'hôpital militaire de Condé ; les articles 70 et suivants fixent les traitements de différentes catégories de fonctionnaires ; l'article 80 modifie la limite d'âge pour la nomination aux fonctions d'auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat.

Celle de 1923 qui comprend 76 articles de dispositions spéciales, contient des dispositions visant le fonctionnement des commissions tripartites chargées de préparer des réformes administratives (art. 102), le régime des retraites des employés des régies financières (art. 113) ; la composition de la Cour d'Appel de Paris (art. 114) ; les amendes dont sont passibles les comptables retardataires dans la production de leurs comptes (art. 126) ; la titularisation des professeurs chargés de cours (art. 140) ; le traitement du personnel des Musées nationaux (art. 152 et s.) ; la communication aux Commissions des Finances des deux Chambres des rapports des contrôleurs financiers des gouvernements généraux des colonies (art. 162) ;

la création d'un organisme de crédit hôtelier (art. 172), etc... etc...

On retrouve dans la loi de finances de 1925 le même ensemble de dispositions hétéroclites. Ce ne sont là que des exemples qui pourraient être indéfiniment multipliés car il semble qu'il est impossible de légiférer en dehors du Budget. « La loi de finances, devient de plus en plus, chaque année une espèce de pandémonium, où l'on trouve de tout, même de la finance, où tout est remué, où toutes les innovations sont proposées sur toutes espèces de matières, souvent à tort et à travers, sans aucune étude préalable, au risque même de léser de graves intérêts ou de commettre des absurdités. » (1)

D'ailleurs les adjonctions budgétaires n'encombrent pas seulement la loi de Budget : il n'est pas de loi à caractère financier — lois de crédits provisoires et de crédits supplémentaires — qui n'en contiennent quelques-unes. Lorsque ces lois sont nombreuses comme en 1923 où l'on compte deux lois de Budget, 9 lois de crédits provisoires et 3 lois de crédits supplémentaires l'incohérence atteint son comble.

La pratique des adjonctions budgétaires, qui comme nous le verrons par la suite comporte tant d'inconvénients a trouvé des défenseurs surtout à la Chambre des Députés.

On fait remarquer, en premier lieu, qu'il y a intérêt, étant donné la lenteur de la procédure ordinaire, à ce que certaines dispositions qui doivent être votées rapidement y échappent. Insérées dans le Budget elles sont sanctionnées en même temps que lui. Bien des critiques, bien des discussions qui se seraient développées si la proposition avait fait l'objet d'un débat risquent de ne pas se produire. C'est donc une économie de temps qui est réalisée. Mais la véritable raison, la raison avouée c'est qu'au moyen des adjonctions budgétaires, la Chambre et souvent le Gou-

(1) Sénat - Séance du 6 av. 1906. Discours de M. Gourju.

vernement cherchent à faire pression sur le Sénat en le mettant en demeure de statuer rapidement sur un ensemble de dispositions dont l'adoption est présentée comme urgente. La Haute Assemblée a la réputation de travailler avec lenteur ; le recours à la procédure ordinaire des propositions de loi entraînerait des délais qu'on veut éviter à tout prix. Or les deux Assemblées possèdent des pouvoirs égaux en matière législative, aucun délai ne leur est imparti pour voter une loi déterminée. Le Gouvernement peut, tout au plus, intervenir auprès des Commissions de l'une ou de l'autre Assemblée pour indiquer l'intérêt d'une prompte solution, mais sa démarche n'est qu'officielle, il ne dispose d'aucun moyen pour contraindre une Assemblée à statuer si elle s'y refuse. La Constitution n'a fixé qu'un délai, celui dont le Président de la République dispose pour promulguer les lois. Rien n'est prévu pour la délibération.

Seules, parmi toutes les lois, les lois de finances : Budget, lois de crédits provisoires et de crédits supplémentaires doivent être votées à date fixe. Par conséquent, toutes les dispositions insérées dans la loi de finances, bénéficieront de cette circonstance et le Sénat sera dans l'alternative ou d'accepter dans un délai déterminé les mesures que la Chambre lui aura transmises ou de les disjoindre après examen. Il aura, de toutes façons, été obligé de se prononcer, et ne pourra, sans difficultés, devant l'insistance de la Chambre écarter toutes les dispositions étrangères à l'objet propre du Budget. Il finira toujours par en accepter la plus grande partie, mais en soulignant par des protestations, qu'on méconnaît les droits qu'il tient, au même titre que la Chambre, de la Constitution.

La Chambre des Députés n'a jamais caché d'ailleurs qu'elle considérerait le procédé des adjonctions budgétaires comme un moyen de pression sur la Haute Assemblée : « Tant que vous serez en présence de deux Chambres qui ont un droit égal en matière législative, disait M. Aubriot le 15 Mars 1913, vous serez obligés, vous membres de la Chambre des Députés, de considérer le budget comme

un moyen privilégié de faire aboutir à l'heure où vous le désirez, un certain nombre de réformes. Tant que la Constitution n'aura pas été révisée de manière à vous accorder à vous-même l'initiative parlementaire et à imposer à l'autre Assemblée un délai pour répondre aux délibérations que vous aurez prises, vous devez conserver, par le Budget, la possibilité de procéder comme nous l'avons déjà fait.... Conservons donc le privilège que nous avons toujours eu, et ne nous mettons pas une muse-lière à nous-mêmes. » (1)

Néanmoins les inconvénients des adjonctions budgétaires sont tels que la Chambre a fini par inscrire dans son règlement deux dispositions les prohibant de façon formelle, mais le procédé est si commode que la défense est restée lettre morte, et que les adjonctions budgétaires, comme nous l'avons dit précédemment se pressent de plus en plus nombreuses dans les récentes lois de finances.

A. Inconvénients d'ordre constitutionnel.

La pratique des adjonctions budgétaires, ne peut, en premier lieu, trouver son excuse dans le fait qu'elle aboutit à fausser les règles constitutionnelles. C'est une raison décisive au contraire pour la condamner.

Le Sénat dont le droit d'initiative n'est restreint qu'en matière financière voit peu à peu cette « diminution » s'étendre au reste du domaine législatif. Il a, certes, le droit de repousser les mesures qui lui sont proposées dans la loi de finances, il peut les amender, les modifier complètement, mais, en fait, sa liberté de décision est singulièrement amoindrie lorsque la majorité de la Chambre, appuyée par le Gouvernement réclame instamment le vote de réformes dont elle affirme l'urgence. (2)

(1) Chambre - Séance du 15 Mars 1913 p. 1106.

(2) Chambre. Séance du 28 Février 1906.

M. Rouvier, Président du Conseil : « Le Gouvernement ne peut accepter la proposition de l'honorable M. Breton. Il lui paraît en effet qu'on fausserait le régime constitutionnel en usant jusqu'à l'abus du système qui consiste à introduire dans

La priorité que la Chambre possède en matière financière et qui lui confère une incontestable supériorité lui permet en même temps d'exercer sa suprématie en matière législative, le Sénat ne disposant jamais que d'un temps tout à fait restreint pour examiner les lois de Budget où les lois de douzièmes qui lui sont transmises à la dernière heure.

B. Inconvénients d'ordre parlementaire.

La pratique des adjonctions budgétaires ne tend pas seulement à accorder une prédominance générale à la Chambre des Députés en matière législative, elle aboutit à fausser les rouages intérieurs de chacune des deux Chambres en donnant aux Commissions financières un pouvoir exorbitant. Elle tend, en définitive, étant donné le rôle effacé qui est dévolu au Sénat à faire jouer à la Commission des Finances de la Chambre un rôle primordial.

Dès qu'une mesure est insérée dans la loi de Finances, la Commission l'examine et l'amende. Bien des dispositions qui, par la procédure normale, lui eussent échappé relèvent désormais de sa compétence. Elle consulte rarement les autres commissions qui auraient dû être normalement saisies.

Au cours de la discussion de la loi de finances de 1925 le président de la Commission de législation civile et criminelle de la Chambre, présenta des réserves formelles sur tout un ensemble de textes qui, pour des fins fiscales modifiaient profondément les règles du Code Civil et sur

la loi de finances des dispositions qui ne sont pas inhérentes à cette loi. Il devient manifeste à tous les yeux que, ce que l'on cherche, c'est moins la solution rapide des questions que la Chambre a à examiner qu'une procédure tendant à contraindre le Sénat à subir une pression inconstitutionnelle ; je dis inconstitutionnelle parce que la loi militaire et les dispositions relatives aux périodes d'appel des réservistes et des territoriaux forment une loi organique indépendante des crédits prévus par la loi de Finances. »

lesquels la Commission n'avait pas été appelée à donner son avis. (1)

La Commission des Finances doit, sans doute, jouer un rôle directeur dans une discussion aussi complexe que celle du Budget, encore faut-il que les autres Commissions n'aient pas une fonction subalterne et que seules les questions secondaires leur soient transmises.

Déjà en 1913, M. Ajam, au cours des explications qu'il apporta à la tribune de la Chambre, à l'appui de son amendement tendant à supprimer les adjonctions budgétaires, signalait les dangers de l'extension des pouvoirs que s'arrogeait la Commission des Finances : « Un de nos collègues, il est vrai qu'il ne fait pas partie de la Commission du Budget, nous disait que cette dernière jouait le rôle d'une sorte de pieuvre qui de ses tentacules pompe le travail des autres Commissions. J'ai dit que notre collègue ne fait pas partie de la Commission du Budget, mais avouons que la Commission du Budget est en train de devenir, au point de vue parlementaire, un quatrième pouvoir qui n'avait pas été prévu par Montesquieu. La Commission du Budget fait tout, discute tout, rapporte tout. Je considère qu'il est temps de supprimer un système qui nous prépare de nouveaux conflits avec le Sénat et dont les conséquences pourraient devenir dangereuses pour le régime parlementaire lui-même. » (2)

C. Inconvénients d'ordre budgétaire.

Bien qu'en fait, il soit manifeste que ce que l'on cherche c'est moins la solution rapide des questions que la Chambre a à examiner qu'une procédure, tendant à contraindre le Sénat à subir une pression inconstitutionnelle, la raison invoquée c'est la nécessité d'aller vite et d'aboutir rapidement aux réformes désirées.

Mais on se trouve devant certaines contradictions qui

(1) Chambre. 3^e Séance du 21 Février 1925, p. 1138.

(2) Chambre. Séance du 15 Mars 1913, p. 1106.

montrent que la machine parlementaires n'est plus adaptée aux services qu'elle doit rendre.

On en est arrivé à un point où il paraît impossible d'effectuer une réforme en dehors du Budget, parce que la discussion budgétaire, s'étendant sur plusieurs mois, il ne reste plus de temps pour entreprendre l'étude des lois particulières, mais on oublie de signaler que cette discussion ne dure autant de temps que parce qu'elle est encombrée des dispositions qui précisément devraient faire l'objet de projets de loi spéciaux. Il y a là un cercle vicieux dont il faut se dégager, en rendant à la loi de Budget son rôle propre qui est d'autoriser la perception des recettes et l'engagement des crédits, et cela seulement.

D. Constitutionnalité du procédé des adjonctions budgétaires.

Au point de vue juridique le procédé des adjonctions budgétaires est tout à fait irrégulier. Le budget est annuel, les autorisations de percevoir et d'engager les crédits sont temporaires. Des dispositions permanentes et générales dont l'effet doit subsister au delà du terme de ces autorisations ne doivent pas, en bonne logique, y prendre place.

Le Budget est, en outre, un acte plus administratif que législatif, il ne prend la forme d'une loi qu'en égard à son importance, et en raison du pouvoir financier des Assemblées parlementaires qui manifestent ordinairement leur activité sous forme de lois. Mais en réalité il n'en a que l'apparence. Est-il possible d'y insérer des dispositions législatives ?

Si incorrect que soit le procédé, sa légalité constitutionnelle ne semble pas douteuse. Rien dans la Constitution de 1875 ne s'y oppose. Le Gouvernement partage avec les membres du Parlement l'initiative des lois, sous quelque forme qu'elle puisse s'exercer. D'ailleurs, à défaut de textes précis, autorisant les adjonctions budgétaires, le long usage a créé une tradition que ni le Gouver-

nement, ni le Parlement ne risquent de laisser tomber en désuétude.

Cette liberté présente un tel danger que des Constitutions ont pris la précaution de prohiber la pratique des adjonctions budgétaires. La Constitution de 1791 déclarait que « Le Corps législatif ne pourrait insérer dans les lois de finances aucune disposition étrangère à leur objet. » (1)

La nouvelle Constitution australienne formule la même interdiction : Sect 54 : « Le projet de loi qui affecte des revenus ou des fonds aux services annuels ordinaires du Gouvernement ne traitera que de cette affectation ». — Sect. 55 : « Les lois qui imposent des taxes ne traiteront que de l'imposition des taxes et toute disposition traitant de toute autre matière et qui y serait contenue sera nulle et de nul effet. » (1)

Mais la Constitution française comporterait-elle une semblable prohibition que la pratique des adjonctions budgétaires n'en subsisterait pas moins dès l'instant que le Gouvernement et les Chambres seraient d'accord pour les faire voter dans le Budget, de telles dispositions ne pouvant être, en France, décrétées d'inconstitutionnalité par un tribunal ou une Assemblée gardienne de la Constitution.

E. Inconvénients d'ordre législatif.

La hâte avec laquelle sont votés les textes « adjoints » à la loi de finances, leur étude incomplète, souvent poursuivie en dehors des commissions compétentes, font que la plupart du temps ils ne présentent pas au point de vue juridique toute la garantie désirable, qu'ils donnent lieu à des discussions confuses en séance publique et que, par la suite, ils nécessitent des retouches successives. Que de

(1) Titre III Ch. III Sect. 3 art. 8.

(1) Cité par M. Esmein — Droit Constitutionnel — Tome II p. 426 qui se déclare contre la légalité des adjonctions budgétaires.

difficultés sont nées parce qu'un texte avait été élaboré à la hâte, rédigé sur un coin de table et soumis au vote des Chambres qui l'adoptaient à mains levées sur la foi de la lecture qu'en avait faite le président ! Mais l'inconvénient le plus sérieux, et qui, peut-être, au point de vue théorique n'a qu'une valeur relative c'est la complexité accrue de la législation française.

Outre la loi de Budget, il y a, chaque année quatre lois de crédits supplémentaires et de report de crédits, des lois, en nombre variable suivant le retard du vote du Budget, portant ouverture de crédits provisoires. De 1920 à 1925 il a existé, à côté du Budget général, un budget « des dépenses recouvrables à recevoir en exécution des traités de paix », qui, lui aussi, était générateur de lois de crédits provisoires. C'est parmi toutes ces lois, votées à des dates diverses au cours de l'année, qu'il faut rechercher les textes retraçant l'évolution de la législation sur une question déterminée. Seuls des spécialistes, tenant des répertoires minutieux peuvent ne pas commettre d'erreurs. Mais le public pour qui les lois sont faites est impuissant à s'y reconnaître.

L'inconvénient est surtout sensible en matière fiscale.

A mesure que la législation évolue les textes deviennent de plus en plus nombreux, de plus en plus touffus. Les règles de l'assiette et du recouvrement tant des contributions directes que des contributions indirectes s'éloignent à tel point de cet idéal de clarté et de simplicité que recommandait Adam Smith, qu'il est impossible à un citoyen ordinaire de savoir exactement le montant de sa dette d'impôts envers l'Etat et que les grandes entreprises ont dû constituer de véritables bureaux chargés de suivre les questions fiscales.

A deux reprises le Gouvernement a déposé des projets de codification de textes fiscaux, l'un concernant l'impôt sur les successions, l'autre l'impôt du timbre. Mais ils ne sont jamais venus en discussion, et depuis leur dépôt de telles modifications ont été apportées que la vanité d'une tentative de cette nature apparaît aussitôt.

Ces inconvénients sont si apparents que la pratique des adjonctions budgétaires a été critiquée non seulement par les publicistes et par les théoriciens des questions financières, mais aussi par ceux qui l'utilisent avec le plus d'intempérance : le Gouvernement et les Députés.

Diverses tentatives ont été esquissées pour écarter de la loi de finances les dispositions étrangères aux recettes et aux dépenses.

En 1906 un député, M. Charles Chabert, en présence d'une loi de Finances dont la discussion s'éternisait dépose une proposition de résolution invitant le Gouvernement à étudier un projet de loi portant que désormais la loi de Finances ne pourrait comprendre que des articles ayant trait à la perception ou au rendement des impôts à l'exclusion de toute autre question.

Cette proposition de résolution appuyée par le Ministre des Finances M. Caillaux, fut adoptée par la Chambre des Députés à une très forte majorité, mais le projet ne fut jamais déposé.

Au cours de la discussion de la loi de Finances de 1913, M. Ajam reprend sous forme d'article additionnel la disposition votée en 1906. (1) Il dépose un texte ainsi conçu :

« Aucun amendement ayant pour objet de modifier une loi organique, ne peut être déposé sur la loi de Finances. Ne sont en conséquence recevables sur cette loi que les amendements entraînant directement une diminution ou une suppression de dépenses, ainsi que les amendements entraînant directement une augmentation de recettes.

Au cours de la discussion de la loi de Finances, lorsque le président ou le rapporteur d'une des grandes commissions établies soit par le règlement, soit par des résolutions spéciales de l'Assemblée, demanderont qu'un amendement leur soit renvoyé pour avis le renvoi sera de droit. »

Mais sur l'avis de la Commission du Budget, il modifie son texte et lui donne une forme plus concise.

(1) Séance du 15 Mars 1913 p. 1106.

« Il ne peut être introduit dans la loi de Finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses à l'exclusion de toutes autres questions. »

C'est ce texte qui est devenu l'article 105 de la loi du 30 Juillet 1913.

« Nous introduisons dans la loi de Finances, disait M. Ajam, des articles qui sont, en définitive, des lois organiques si bien que la loi de Finances n'est plus une loi budgétaire, mais un Code Civil, un Code Fiscal, un Code d'Instruction Criminelle, un Code de Procédure Civile. »

Le principe que pose cet article fut inséré dans le règlement de la Chambre lors du vote de la résolution de Janvier 1920. Le 2^e paragraphe de l'article 102 du règlement stipule en effet qu'il ne peut être introduit dans les projets de loi de Budget ou de crédits aucune disposition ne visant pas directement les recettes ou les dépenses, et il est précisé que cette disposition se complète par l'article 105 de la loi de Finances du 30 Juillet 1913.

Quelle est la portée de ces prescriptions ?

A constater le nombre croissant des articles des lois de finances votées depuis la guerre (1) on peut bien dire qu'elle est nulle.

F. Moyens d'interdire les adjonctions Budgétaires.

L'inefficacité de l'article 105 de la loi de Finances de 1913 n'est donc pas à démontrer. Sous la forme législative, il ne pouvait guère s'imposer à la Chambre toujours maîtresse d'un règlement intérieur qui n'a pour limites que le texte des lois constitutionnelles, et lorsqu'il fut inscrit dans le règlement il eut simplement pour effet

(1)	1920	Loi de finances du 31 Juillet 1920	162 articles
	1921	Loi de finances du 30 Avril 1921	126 —
		Budget spécial du 31 Mai 1921	31 —
	1922	Loi de finances du 31 Décembre 1921	176 —
		Budget spécial du 31 Mars 1922	21 —
	1923	Loi de finances du 30 Juin 1923	213 —
		Budget spécial du 18 Juillet 1923	22 —
	1925	Loi de finances du 13 Juillet 1925	320 —

d'écarter les amendements et les articles additionnels émanant de l'initiative des députés. Car l'initiative du Gouvernement et celle de la Commission des Finances restent intactes. Le Gouvernement peut, dans le plein exercice de son initiative saisir le parlement du texte qu'il lui plaît, et la Commission des Finances à laquelle le Budget est renvoyé peut y introduire toutes dispositions dont elle désire l'adoption rapide.

L'interdiction formulée dans le règlement est d'ailleurs facilement tournée. Le député qui n'a pas la possibilité de déposer un amendement en vertu du 2^e paragraphe de l'article 102, s'adresse soit au Gouvernement, soit à la Commission, pour que celui-ci ou celle-ci en prennent l'initiative. Il y réussit souvent.

On a proposé (1), étant donné l'inefficacité des dispositions législatives et réglementaires actuelles, d'introduire dans le règlement de la Chambre un texte prescrivant qu'au cours de la Discussion du Budget la question préalable sera opposée aux articles étrangers aux recettes et aux dépenses.

La mesure, selon nous, ne donnerait aucun résultat. Dans la rédaction actuelle du règlement rien ne s'oppose à ce que la question préalable soit évoquée à l'occasion d'un article de la loi de Finances. L'article 49 du Règlement est rédigé de la façon la plus large : « La question préalable, tendant à faire déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer peut toujours être proposée. Elle est mise aux voix avant la question principale. »

Si une disposition spéciale précisait que la question préalable peut être opposée à tout article de la loi de Finances qui ne vise ni les recettes, ni les dépenses, il est à prévoir qu'elle ne serait guère plus souvent employée que la procédure actuelle. Mais, à supposer qu'elle le soit, ce moyen de défense n'aurait pour effet que l'allonger une discussion déjà fort encombrée, puisque sur cha-

(1) Revue de Science et de Législation financière, 1907 p. 259.

que article, étranger aux recettes et aux dépenses, un débat préliminaire pourrait s'engager, débat qui ne pourrait être suscité que par la minorité de la Chambre intéressée à créer des embarras au Gouvernement et à la majorité, et qui, par conséquent, se terminerait par un vote repoussant la question préalable et permettant alors d'ouvrir le débat au fond.

Faut-il espérer que par crainte de cette éventualité le Gouvernement et la Commission des Finances s'abstiennent d'insérer dans la loi de Finances des articles étrangers au Budget et que la menace d'un débat interminable les fasse renoncer à leur tentative ? N'y a-t-il pas plutôt lieu de penser que les députés renonceront à la question préalable comme ils renoncent, presque toujours, à tous les moyens d'obstruction que le règlement met à leur disposition ? Nous inclinons vers cette deuxième hypothèse et nous pensons que dans l'état actuel des mœurs parlementaires, le mal est sans remède.

Tant que le Gouvernement et les Chambres elles-mêmes ne feront pas effort pour se discipliner et mettre plus d'ordre dans leur travail ce sera une tentation trop forte pour eux que d'user du véhicule si commode de la loi de Finances pour faire voter par le Parlement les réformes qui devraient normalement faire l'objet de lois séparées.

C. Limitation du droit d'amendement

Le droit d'amendement est une des prérogatives les plus précieuses du contrôle parlementaire. C'est par voie d'amendement, le plus souvent, que les députés et les sénateurs exercent leur droit d'initiative. Bien qu'il ne puisse être question de porter atteinte à ce droit nécessaire, l'abus des amendements hâtivement rédigés qui bouleversent les projets les mieux étudiés (1) a conduit

(1) Le 29 Mars 1917, à propos du régime des entrepôts, le Ministre du Commerce faisait entendre cette observation désabusée : « Le Gouvernement ne fait pas d'objections à l'amendement. Il considère, d'ailleurs, que la loi maintenant ne répond plus à son objet et qu'avec les textes votés elle ne constitue plus un progrès mais une régression. »

la Chambre et le Sénat à en réglementer strictement l'exercice. Le danger se révèle particulièrement grave en matière financière. En principe, les membres du Parlement sont tous partisans d'une sévère politique d'économies ; la difficulté n'apparaît que lorsqu'il s'agit d'en réaliser une dans un cas particulier. La plupart du temps, pour ne pas dire presque toujours, la proposition avorte puisqu'aussi bien on ne manque pas de faire remarquer qu'une légère augmentation de crédits ne grève pas beaucoup un budget de plusieurs dizaines de milliards. C'est là assurément une des causes non douteuses de l'accroissement des dépenses publiques.

Bien que l'étude des diverses tentatives qui se sont produites à la Chambre des Députés en vue de restreindre l'initiative financière des membres de la Chambre ne rentre pas précisément dans le cadre que nous nous sommes tracé puisque nous étudions moins les questions qui se posent à l'occasion du vote du Budget que les moyens destinés à en accélérer le vote, toute mesure tendant à réglementer et à limiter le droit d'amendement a nécessairement une répercussion sur la discussion et c'est à ce titre que nous en entreprenons l'examen.

La tentative la plus intéressante qui a laissé des traces dans le règlement de la Chambre est connue sous le nom « d'amendement Rouvier Berthelot ».

A la fin de la discussion du Budget de l'exercice 1900, M. André Berthelot et un très grand nombre de ses collègues présentent un article additionnel qui tendait, d'une part, à écarter les dispositions étrangères à la loi de Finances et, d'autre part, à limiter l'initiative de la Chambre en matière de dépenses :

« Le Budget prévoit et autorise pour l'exercice auquel il se rapporte :

« Les dépenses publiques dans les limites résultant des lois antérieures ;

« Les recettes destinées à y faire face ;

« Et les divers moyens de service.

« Aucun crédit afférent, soit à des entreprises ou à des travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut y être inscrit, si l'engagement de dépenses dont il résulte n'a été autorisé préalablement en vertu d'une loi antérieure.

Il ne peut être ouvert de crédits supplémentaires qu'en cas d'insuffisance justifiée des crédits ouverts au budget à l'exclusion de toute modification dans la nature et les conditions d'exécution des services auxquels ils s'appliquent. »

L'objet de cet article qui avait été accepté par la Commission était selon les paroles de son auteur (1) de parer à deux dangers : l'augmentation constante des dépenses et la paralysie presque complète du mécanisme législatif en tout ce qui ne peut pas être rattaché au vote du budget (2).

La proposition Berthelot instituait une méthode de travail analogue pour la Chambre et le Gouvernement. Elle se distinguait par là des projets qui réglementent exclusivement l'initiative des membres de la Chambre. L'objection d'ordre constitutionnel tirée de l'article 3 de la loi du 25 Février 1875 ne pouvait guère lui être opposée (1).

La limitation de l'initiative ne s'appliquait en premier lieu qu'aux augmentations de dépenses. Le Gouverne-

(1) Chambre Séance du 15 Mars 1900, p. 889.

(2) « La Chambre des Députés qui exerce son contrôle sur le pouvoir exécutif soit par le vote annuel du Budget, soit par les interpellations, s'est confinée dans ce rôle si bien qu'elle est arrivée à délaisser complètement son attribution fondamentale qui est le vote des lois. » Même séance p. 890.

(1) Art. 3 Loi du 25 Fév. 1875. « Le président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres. »

ment a toute liberté pour organiser l'administration de la manière qu'il juge la plus conforme à l'intérêt public, mais toutes les fois que ces remaniements comporteront une augmentation de dépenses, il faudra une loi spéciale.

Ce texte souleva une vive opposition au sein de la Chambre. M. Pelletan fit observer que l'augmentation des dépenses n'était pas seulement imputable à la Chambre mais que le Gouvernement y avait sa part. La nécessité de voter des lois préalablement à l'engagement des crédits avait pour effet de multiplier les débats et d'allonger la discussion. Au cours de ces discussions la préoccupation de l'équilibre disparaît. Enfin l'argument constitutionnel fut invoqué une fois de plus : Le Sénat a le droit de dissolution, une des prérogatives de la Chambre c'est le droit d'initiative en matière de dépenses, elle s'en dépouillerait en le subordonnant au vote préalable d'une loi par le Sénat.

Comme le texte proposé n'avait aucune chance d'être adopté, M. Rouvier déposa un amendement ainsi conçu : « En ce qui touche la loi de Budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les 4 séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. »

M. Rouvier fit remarquer à l'appui de sa proposition qu'aucune question de principe n'était désormais posée puisqu'il est légitime que la Chambre détermine les conditions dans lesquelles se produisent les amendements au cours de la loi de finances de même que les nombreux articles du règlement déterminent, réglementent et précisent tous les épisodes différents qui peuvent se produire au cours des discussions parlementaires.

Avec cette disposition le droit pour les députés de déposer des amendements ne disparaît pas mais elle le réglemente et le restreint dans un délai tel que deux sortes d'amendements se trouvent écartés : 1° les amendements spontanés, ceux qui naissent au milieu de la discussion, qui arrivent à la tribune, sans que ni la Commission, ni le Gouvernement, ni la Chambre elle-même en aient pu

apprécier l'étendue, le caractère et la portée et qui dans les moments d'entraînement généreux sont votés par la Chambre. 2° les amendements que les députés sont amenés à déposer sur la suggestion du Gouvernement lui-même.

Le court délai imparti pour ces dépôts est une garantie de la sincérité des amendements déposés. M. Rouvier ajoutait : « Ma proposition aura un autre effet sur la rapidité des travaux de la Chambre : ce sera de débroussailler ... la discussion du Budget de toutes ces végétations spontanées, de tous ces amendements suggérés et de réduire dans une large mesure le temps employé à la discussion de la loi de finances.

Si nous avions le loisir de discuter par le menu cette grave question, il serait facile de montrer que l'excès est peut-être moins dans les quelques millions, que la Chambre ajoute, chaque année, par voie d'initiative parlementaire, que dans la durée demeurée, hors de toute proportion avec les usages de tous les pays libres, que la discussion de la loi de finances prend dans cette enceinte. »

Le texte proposé par M. Rouvier fut adopté par la Chambre à une grosse majorité, et ne fut modifié que par la résolution du 27 Mai 1920 qui substitua le délai de dix jours au délai de quatre jours précédemment fixé. Il y a eu, à propos de cette modification des remarques assez symptomatiques sur les libertés que la Chambre prend avec son règlement. Le délai de quatre jours au delà duquel aucun amendement ne devait être déposé n'était jamais observé et lors du vote de l'amendement le portant à dix jours des orateurs demandèrent que la Présidence de la Chambre usât de la même tolérance qu'autrefois. (1)

D'autre part, à la même séance du 16 Mars 1900,

(1) « Tout ce que je sollicite... c'est que nous ayons toujours un règlement mais que nous ne soyons pas obligés de l'appliquer. »

M. Ernest Lafont. Ch. 27 Mai 1920 p. 1664.

M. Berthelot fit adopter un article qui prit place dans le règlement sous le n° 51 bis. Il était ainsi conçu : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être faite sous la forme d'amendements ou d'articles additionnels. »

Cette disposition connue sous le nom de résolution Berthelot a été modifiée par la résolution du 27 Mai 1920 qui étendit l'interdiction formulée pour le budget à la loi relative aux contributions directes et aux lois portant ouverture ou annulation de crédits, elle constitue actuellement le premier paragraphe de l'article 102 du règlement de la Chambre.

Deux ans après le vote de la résolution du 16 Mars 1900, M. Berthelot voulut compléter l'article qu'il avait fait adopter en mettant une nouvelle barrière à l'accroissement des dépenses.

Il saisit la Chambre d'un projet de résolution tendant à faire de l'article 51 bis une mesure efficace :

« Aucune proposition tendant à une augmentation de dépenses ne peut être mise aux voix sans qu'une économie de chiffre au moins égal, ait été simultanément proposée et préalablement adoptée par la Chambre. »

La Chambre refusa de discuter cette proposition.

Par contre à la 2^e séance du 4 Décembre 1906 elle repoussa une proposition de résolution émanant du groupe socialiste qui tendait à supprimer l'article 51 bis.

Le vote de l'amendement Berthelot avait eu pour effet d'inciter les auteurs d'amendements auxquels était opposé l'article 101 à déposer des propositions de résolutions. Ces propositions de résolution qui n'avaient, en pratique, que la valeur de simples vœux surchargeaient les débats relatifs au Budget. La Commission du Règlement décida, dans un rapport du 23 Mars 1911 de soumettre au même

régime, les propositions de résolutions et les amendements déjà frappés d'exclusive par les articles 51 et 51 bis.

Au cours de la discussion qui s'instaura sur cette disposition le 8 Nov. 1911, à la Chambre, M. Raynaud déposa un certain nombre d'amendements dont l'un avait pour effet, de supprimer le droit d'amendement au delà du troisième jour de la distribution du rapport. « Toutefois, proposait-il, les amendements acceptés par le Gouvernement ou la Commission du Budget, ayant réuni les signatures de 90 membres seront encore recevables après le délai fixé au paragraphe précédent. (3 jours). »

Cette disposition fut repoussée par la Chambre.

Ainsi au cours de cette discussion les diverses tentatives pour restreindre l'initiative de la Chambre en matière financière, ne purent aboutir. Cependant les cinq amendements de M. Raynaud considérés dans leur ensemble montraient un réel effort de réglementation de la discussion budgétaire.

La Commission accepta sans discussion le 1^{er} amendement.

« Aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du Budget. »

Le second fut, en partie accepté plus tard :

« Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion du Budget. »

Il faut arriver au début de la douzième législature pour constater une sérieuse tentative de réglementation du travail parlementaire. Les propositions formulées autrefois par M. Raynaud et reprises par les membres de la nouvelle Chambre furent inscrites dans le règlement presque sans modifications.

Nous avons exposé, dans le chapitre précédent, comment à la séance du 27 mai 1920, M. de Lasteyrie, s'inspirant en partie de la proposition Berthelot du 4 Mars 1902, présenta sous forme d'amendement un système qui eût sans doute mis un frein à l'accroissement des dépenses

publiques mais qui eût abouti à donner à la Commission des Finances un pouvoir excessif.

La Commission du Règlement de son côté avait pensé à prescrire dans tous les cas l'obligation de mettre en regard des augmentations de dépenses ou des diminutions de recettes des ressources correspondantes : « Tout rapport sur un projet ou une proposition de loi engageant des dépenses permanentes ou réduisant les recettes existantes, doit contenir les dispositions assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant la réduction des recettes. »

C'était avec une légère différence de rédaction l'amendement que M. Berthelot avait proposé en 1900. Pressentant qu'elle serait battue, la Commission du règlement accepta en séance la suppression de cette mesure, que le rapporteur M. J. Barthélemy avait cependant présentée en ces termes : « Logiquement une initiative qui se borne à créer des dépenses est imparfaite et tronquée, puisque avant d'aboutir à un résultat pratique, elle suppose la nécessité d'une initiative gouvernementale tendant à créer les ressources correspondantes. Dans tous les cas, il n'est pas de système plus menaçant pour les finances publiques que celui qui consisterait à dire : « Au Parlement l'imagination des dépenses, au Gouvernement de trouver les moyens d'y faire face. »

La seule défense que la Chambre s'est réservée contre l'initiative abusive de ses membres en matière de dépenses est contenue dans l'article 86 du Règlement actuel qui établit la disjonction de droit, sur la demande du Gouvernement, de la Commission des Finances ou de la Commission compétente, de tout amendement impliquant une diminution de recettes ou une augmentation de dépenses. Adopté sans discussion à la séance du 27 Mai 1920 il a été légèrement modifié par la résolution du 18 juin 1920. La rédaction actuelle est la suivante.

« Lorsqu'un amendement implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle

ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission compétente.

Cet amendement est renvoyé sans débat à la Commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi.

Si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation est affirmée au nom de la Commission des Finances par son Président, le Rapporteur Général, ou le Rapporteur Spécial, la disjonction et le renvoi ne peuvent être contestés. »

Par cette disposition la Commission des Finances a un pouvoir de décision sans appel. Il était nécessaire de lui confier ce pouvoir pour dégager la discussion du Budget des discussions parasites qui n'auraient pas manqué de naître sur ces disjonctions s'il avait été permis à l'auteur d'un amendement de démontrer que cet amendement n'entraînait, en réalité ni augmentation de dépenses, ni diminution de recettes.

L'application de cet article 86 est excessivement brutale. L'orateur n'a même pas la possibilité de développer son amendement. La seule ressource, après avoir manifesté quelque résistance, est de demander la parole sur l'article lui-même.

C'est une arme redoutable mais fort utile entre les mains de la Commission des Finances. Elle agit comme une menace. Il suffit que le Président ou le Rapporteur Général de la Commission des Finances annonce qu'il n'hésitera pas à invoquer l'article 86 pour que certains amendements soient découragés. Les autres et particulièrement ceux qui ne sont inspirés que par un souci de démagogie — on l'a vu au cours de la discussion de la loi du 14 Avril 1924 sur la réforme du régime des pensions civiles et militaires — sont facilement écartés.

Cette mesure, assez grave, puisqu'il n'est guère de pro-

positions de lois ou d'amendements qui n'aient une répercussion financière, a été adoptée sans que l'objection rituelle d'ordre constitutionnel ait été soulevée. Or l'article 86 supprime le droit d'amendement puisqu'il suffit qu'un Ministre, le Président ou le Rapporteur général de la Commission des Finances en réclame l'application pour que l'amendement en discussion soit disjoint, que l'auteur se voie privé de son droit de parole.

Le fait qu'une telle restriction à l'initiative parlementaire ait été inscrite dans le règlement, et que le Président de la Chambre, requis par le Gouvernement ou la Commission, ait toujours pu l'appliquer sans susciter de protestations, prouve que les inquiétudes de ceux que hante le souci des libertés parlementaires partent d'une crainte assez vaine et injustifiée. Pour que cet article subsiste et produise tous ses effets il est nécessaire qu'un emploi judicieux en soit fait : un usage excessif entraînerait à bref délai son abrogation.

Nous en aurons terminé avec la réglementation des amendements au Budget lorsque nous aurons signalé la procédure prévue pour soumettre à une nouvelle discussion les propositions de lois ou les amendements préalablement disjoints ayant une répercussion sur les finances publiques.

L'article 96 *bis* stipule que pour les propositions de loi, de résolution ou les amendements disjoints, ayant pour conséquence l'augmentation des dépenses ou la réduction des recettes de l'Etat, des Départements ou des Communes, la demande de mise à l'ordre du jour devra être signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal.

« Le débat ne pourra s'engager sur la demande visée au précédent article que huit jours après qu'elle aura été remise au Président de la Chambre afin que la Commission des Finances puisse être consultée s'il y a lieu.

Sauf demande expresse du Gouvernement, aucun projet, aucune proposition ou amendement disjoint ne pourra être mis à l'ordre du jour en vertu des dispositions du

présent article, si, engageant des dépenses permanentes ou si, réduisant les recettes existantes, il ne contient pas les dispositions assurant le service de ces dépenses nouvelles ou compensant la réduction des recettes. Aucune contestation ne peut être admise si le Président de la Commission des Finances, le Rapporteur Général ou le Rapporteur spécial de la même Commission déclarent que la condition n'est pas remplie. Cet avis pourra être donné oralement ou remis par écrit au Président de la Chambre. »

Il est assez rare qu'on ait à mettre en pratique les dispositions contenues dans l'article 96 *bis*. Si la disjonction signifie théoriquement le renvoi à la Commission pour étude plus approfondie, en fait, la disposition disjointe a, la plupart du temps, terminé sa vie législative. Personne ne se y trompe et c'est ce qui fait l'efficacité de l'article 86.

Les dispositions que nous venons d'étudier ne constituent qu'une barrière bien fragile, en face de l'accroissement incessant des dépenses publiques. La tradition française si différente de la tradition anglaise veut que la Chambre ait le pouvoir, en séance publique, de remanier entièrement le Budget que la Commission des Finances a déjà profondément transformé.

Dans l'état actuel des mœurs parlementaires, cependant, étant donné surtout que le règlement comprend des dispositions qui, si elles étaient appliquées dans toute leur rigueur, limiteraient singulièrement l'initiative des Députés en matière de dépenses nous proposerions d'ajouter un article analogue à celui que M. Berthelot voulait faire adopter en 1902 et qui aurait pour but de ne rendre acceptable les propositions de dépenses que si elles étaient accompagnées de propositions de ressources dont le vote devrait être préalable. Cette disposition présenterait une défense suffisante des finances publiques au moment de la discussion.

Il semble, en effet, que la responsabilité des augmentations considérables de dépenses enregistrées chaque an-

née dans le Budget depuis la fin des hostilités doit être supportée moins par les membres de la Chambre exerçant leur initiative en séance publique que par la Commission des Finances dans ses travaux préparatoires.

D) Limitation du droit de parole

Les restrictions à l'exercice du droit de parole peuvent être obtenues de deux façons soit en limitant le nombre des orateurs sur une question déterminée, soit en limitant la durée de leurs discours.

L'un et l'autre de ces moyens soulèvent de sérieuses objections.

La première condition du bon fonctionnement d'une Assemblée délibérante c'est l'égalité de tous les membres qui la composent. Le député élu dans une circonscription déterminée devient le représentant de la Nation. Il doit pouvoir non seulement défendre les intérêts particuliers dont il a la charge mais aussi ceux du pays tout entier. Quels que soient sa valeur et son talent il doit pouvoir exprimer sa pensée librement et collaborer à l'exercice du contrôle parlementaire au même titre que ses collègues. Or, la procédure devant la Chambre est uniquement orale ; rien de ce qui se fait en dehors des séances publiques n'a de sanction. Ce n'est que par la parole et par les discours que l'on fait voter les lois, que l'on convainc ses adversaires de l'utilité d'une réforme, que l'on interpelle les Ministres. Toucher à l'exercice du droit de parole présente donc de graves difficultés. Les membres du Parlement sont plus jaloux de ce droit que de tout autre : ils n'admettent guère qu'il y soit porté atteinte et les tentatives faites pour le réglementer ont toujours rencontré la plus vive opposition.

Si on limite, en effet, le nombre des orateurs dans un débat particulier il s'établit immédiatement une inégalité entre ceux qui se sont fait inscrire, soit qu'ils aient été désignés par leur groupe, soit qu'ils aient été particulièrement diligents, et ceux qui se seront trouvés forclos.

Cette inégalité risque de s'accroître si le système envisagé aboutit à opérer une sélection parmi les membres de la Chambre. Si l'on s'en remet aux groupes du soin de désigner les orateurs, ce seront ceux dont le talent est susceptible d'emporter l'adhésion de l'Assemblée qui seront nommés par leurs collègues. Les autres seront condamnés au silence et n'auront jamais la possibilité d'exprimer leur opinion.

La limitation de la durée des discours soulève moins d'objections mais elle est plus difficile à réaliser. Tel orateur pourra exprimer sa pensée en peu de mots, tel autre aura besoin de longs développements. Mettre dans un gabarit uniforme toutes les interventions, n'est-ce pas décider que toutes les questions ont la même importance ? Si un orateur de grand talent est à la tribune et se fait écouter de l'Assemblée, le Président pourra difficilement lui faire remarquer qu'il a dépassé le temps réglementaire et l'inviter à écouter ses explications.

La règle souffrant des dérogations pour certains, il serait difficile de la faire respecter par ceux qui n'auraient pas le même talent, mais qui seraient résolus à aller jusqu'au bout de leurs discours.

Quelle que soit la valeur de ces objections, il faut reconnaître que la réputation des mœurs parlementaires ne s'améliore pas par le nombre parfois excessif et la durée sans mesure des discours. Cette intempérance oratoire est souvent invoqué comme la preuve de l'impuissance que les Assemblées parlementaires éprouvent à faire un travail sérieux. M. Sembat, à la séance du 15 Novembre 1911, raillait : « ce déluge de discours, de phrases, de salive qui nous rend ridicules devant le pays, qui nous empêche de rien faire, et qui a pour résultat de nous faire passer deux sessions à jouer aux chevaux de bois, c'est-à-dire, monter d'abord sur un budget, à le faire aller jusqu'en juillet et à recommencer le même exercice quand nous rentrons à la session d'octobre. (1) »

(1) Chambre Séance du 15 Novembre 1911, p. 3038.

Parmi les diverses causes qui retardent la discussion du Budget, le trop grand nombre des orateurs désireux de marquer leur intervention est sinon la principale, du moins, une des plus importantes.

S'il y a lieu de n'agir qu'avec prudence lorsque ce sont des propositions ou des projets de loi séparés qui sont en discussion la nécessité d'une réglementation s'impose lorsqu'il s'agit du Budget.

Sur les 2000 chapitres et les 320 articles d'une loi de finances, tous les députés peuvent se faire inscrire et faire durer leur intervention à loisir sauf deux limitations inscrites dans le règlement dont la première est appliquée peu souvent, et dont la seconde ne l'est qu'à la suite d'un débat fort long.

L'article 103 stipule, en premier lieu, que « les chapitres des différents budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le Gouvernement, soit par la Commission des Finances, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire. Chaque orateur ne peut être entendu que pendant un quart d'heure et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux Ministres et aux rapporteurs. »

La seconde limitation est inscrite dans l'article 48 qui n'accorde, une fois la clôture de la discussion prononcée, que cinq minutes aux orateurs qui désirent prendre la parole soit sur la position de la question, soit pour une explication sommaire de vote.

Ces limitations sont insuffisantes. Il est aisé de réduire à néant l'économie de temps qu'essaie de réaliser l'article 103. Lorsque les interventions se produisent sur des chapitres sur lesquels aucune modification n'est demandée, il est constant, la courtoisie parlementaire y oblige, que le Ministre réponde ou que le rapporteur donne des explications. Le droit de réponse est alors ouvert sans limite et il est fréquemment arrivé que l'orateur intervenant prit prétexte des quelques mots que le représentant du Gouvernement venait de lui adresser, pour prononcer un discours de plusieurs heures.

Quant à l'autre limitation qui n'est pas spéciale aux débats budgétaires, elle n'a d'effet que lorsque la clôture est prononcée, c'est-à-dire lorsque la Chambre excédée a décidé de terminer le débat. La faculté d'expliquer son vote n'est qu'un artifice destiné à permettre à ceux que la clôture a privés du droit de parole, de prononcer cependant quelques mots qui leur feront paraître moins amère la nécessité d'abandonner un discours. Aucune sanction n'est prévue pour cette limitation de la parole, mais le président après deux rappels à l'ordre peut, en vertu de l'article 60 consulter la Chambre pour interdire la parole au député contrevenant au règlement pour le reste de la séance.

L'article 103 s'est substitué à l'ancien article 60 qui inséré dans le règlement par la résolution du 15 Novembre 1911, décidait que les 3 derniers budgets de chaque législature seraient examinés par l'Assemblée en Commission Générale sauf pour la loi de finances et les discussions générales. Chaque député intervenant dans le débat pouvait le faire de sa place mais était tenu de ne pas parler plus d'un quart d'heure. L'efficacité de cette réforme sur laquelle on avait fondé quelques espoirs fut des plus contestables puisque le premier budget auquel le nouveau règlement a été appliqué, nécessita le vote de sept douzièmes provisoires. Aussi ne fut-elle pas reprise dans le règlement du 4 Février 1915.

Le règlement du Sénat comporte une disposition que ne contient pas celui de la Chambre et qui dans certains cas permet d'abréger la discussion. C'est l'article 40 qui stipule que nul ne peut parler plus de deux fois sur la même question à moins que le Sénat n'en décide autrement.

En réalité, il faut retourner la prescription. Si elle était appliquée dans toute sa rigueur, elle rendrait toute discussion impossible. Elle n'est invoquée que lorsque, la cause étant entendue, et l'opinion du Sénat étant faite, un orateur s'obstine à fournir des explications superflues. L'Assemblée manifeste alors son impatience par des ru-

meurs et le Président se voit contraint de rappeler le texte de l'article 40.

Etant donné l'absence de prescriptions sévères la discussion du Budget laisse le champ libre à l'obstruction. Il est loisible à un parti politique adversaire du régime parlementaire et résolu à le discréditer devant le pays de rendre tout travail législatif et budgétaire impossible.

Pour se défendre contre les débats interminables les Assemblées n'ont que la ressource de la clôture (art. 48 de la Chambre, art. 44 du Sénat), Moyen peu efficace, auquel on n'a recours que lorsque le débat est épuisé. La courtoisie commande en général qu'on ne réclame pas la clôture lorsqu'un collègue se dispose à monter à la tribune.

La clôture telle qu'elle est pratiquée en France n'est pas comparable au système anglais de la clôture par compartiment ou guillotine qu'un usage remontant en 1887 a introduite dans les habitudes de la Chambre des Communes sans qu'un texte le précise dans les Standing orders.

La guillotine consiste à limiter par avance les débats et d'en fixer les diverses phases dans une motion qui est soumise au vote de l'Assemblée par le Leader de la Chambre souvent au nom du Gouvernement. On dresse un tableau des débats qui doit être rigoureusement suivi. Le détail en est fixé, jour par jour et heure par heure. Aux heures prévues pour la conclusion des divers travaux, il est procédé au vote sans plus attendre, quel que soit l'état de la discussion.

Cette procédure énergique, si elle permet de faire aboutir un débat à date fixe a cependant de graves inconvénients. L'ordre du débat dépend le plus souvent du hasard des inscriptions ; il se peut que, lorsque la clôture intervient à date fixe, toutes les opinions n'aient pu s'exprimer et que tel groupe, par exemple n'ait pu se faire entendre.

La seule solution que nous avons indiquée lorsque nous

avons examiné la légitimité de la discussion générale consiste à organiser le débat sur la base des groupes politiques, puisque, désormais, les groupes ont une existence réglementaire et qu'ils nomment les grandes Commissions permanentes.

Le système adopté pour la discussion générale du Budget de 1925 combinait à la fois le système de la durée limite des discussions et celui de la représentation quasi proportionnelle des groupes. Cette innovation due à une entente temporaire des partis, la Chambre peut la consacrer dans son règlement.

On pourrait décider, adoptant en partie, la méthode de discussion anglaise que pour la discussion générale du Budget, un organisme représentant la Chambre dans son entier, par exemple la Conférence des Présidents de Groupes et des Grandes Commissions, ou une Commission élue spécialement à cet effet, ou encore la Commission des Finances elle-même, fixerait, par avance, le temps qui doit être consacré aux débats de discussion générale. Cette décision serait soumise dans une motion à la Chambre qui ratifierait ou apporterait des modifications. Le temps ainsi fixé serait réparti entre les différents groupes proportionnellement à leur importance, à la suite d'une entente entre la Présidence de la Chambre et les Bureaux de ces Groupes.

M. Reynaud suggérerait d'organiser les débats en général d'une façon beaucoup plus sévères : (1)

Voici la réglementation qu'il proposait :

« L'article 41 est ainsi rédigé :

« Aucun membre de la Chambre ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue.

Parlent seuls sans durée limite :

1° Les membres du Gouvernement et les Commissaires du Gouvernement.

2° Les Présidents et Rapporteurs des Commissions.

3° Les auteurs d'interpellations, de propositions de loi,

(1) Chambre 12^e Législature n° 3278, 28 Octobre 1921.

de propositions de résolution et d'amendements lorsqu'ils interviennent au nom du groupe dont ils font partie.

4° Un orateur de chacun des groupes constitués, mandaté à cet effet par le Groupe auquel il appartient et dont le nom aura été désigné au Président de la Chambre par le Président du Groupe. Le Président indiquera le Groupe au nom duquel l'orateur prend la parole et la durée présumée de son discours. La parole sera donnée aux orateurs des Groupes dans l'ordre de l'importance numérique des divers groupes.

Tous les autres membres de l'Assemblée peuvent prendre la parole et la durée de leur intervention quel qu'en soit l'objet est limitée à un quart d'heure, à moins qu'à l'expiration de ce temps, la Chambre, consultée sur la seule initiative du Président ne décide par assis et levés de maintenir la parole à l'orateur sans limitation de durée. La parole ne pourra lui être donnée plus de deux fois dans le même débat.

Un tableau affiché à l'intérieur et à l'extérieur de la salle des séances indiquera les noms des orateurs inscrits, la durée probable de chaque discours et l'heure à laquelle a commencé chacun d'eux.

Tout membre de l'Assemblée à qui la parole est donnée avec le consentement de l'orateur ne pourra la garder pendant un temps supérieur à 3 minutes. Les interruptions s'imputeront sur le temps de parole de l'orateur interrompu. »

Cette organisation du débat qui par certains côtés, prête à de graves critiques et qui pourrait difficilement être réalisée, parce que trop rigide, et ne tenant pas assez compte des incidents qui peuvent survenir dans une Assemblée politique, témoigne cependant d'un effort de coordination qu'on ne peut que louer en l'absence de toute disposition de cet ordre dans le Règlement de la Chambre.

Sans aller jusqu'à une réglementation aussi sévère qui n'aurait dans l'état actuel des mœurs parlementaires au-

cune chance d'être adoptée, on a proposé cette règle pour tout débat : un orateur par groupe et ensuite un quart d'heure pour chaque orateur isolé.

Nous inclinierions volontiers à l'adoption de cette règle pour la discussion des articles de la loi de finances, si nous ne pensions qu'il y a intérêt, lorsqu'il s'agit du vote des impôts, à laisser une certaine liberté aux membres des Assemblées parlementaires. Les débats sur les articles de la loi de Finances doivent être libres à condition toutefois qu'elle soit allégée de toutes les dispositions étrangères aux recettes et aux dépenses.

Par contre, la discussion des chapitres a besoin d'une réglementation très sévère. C'est de la discussion du Budget des dépenses que provient presque uniquement le retard dans le vote final. Nous avons déjà proposé de supprimer la discussion générale de chaque Ministère qui n'est qu'une occasion de développer sous le couvert de discours désintéressés de véritables interpellations.

A la limitation de l'initiative des députés en matière de dépenses doit correspondre une réglementation stricte des débats.

La Commission du Règlement avait proposé dans son rapport du 9 Mars 1920, de rendre plus étroites les dispositions de l'article 103 qui comme nous l'avons dit précédemment sont inefficaces, le droit de réplique permettant à tout orateur intervenant de parler sans limitation de durée.

La Commission du règlement maintenait la disposition prescrivant qu'un orateur ne pouvait être entendu qu'une fois, mais elle ramenait à dix minutes le temps pendant lequel il avait loisir de développer son intervention, et, en outre, elle fixait à cinq minutes la durée de la réplique au Ministre ou au rapporteur général.

C'était l'application aux chapitres du Budget de la règle des dix et cinq minutes que la Commission de 1920 cherchait à introduire dans les habitudes de la Chambre. Elle proposait en premier lieu d'y soumettre les questions orales ainsi qu'un certain nombre de débats préalables à

une discussion au fond. (Prise en considération d'un amendement — Modification à l'ordre du jour — Demande de discussion immédiate — Demande de mise à l'ordre du jour sans rapport — Fixation de la date d'une interpellation.)

La Chambre refusa de souscrire à cette réforme de ses habitudes. Battue sur la première question (Prise en considération d'un amendement) la Commission du Règlement retira successivement tous les articles où elle avait introduit une limitation au droit de parole.

C'est ainsi que l'article 103 visant la discussion des chapitres du Budget ne reçut aucune modification.

Nous pensons que la réforme proposée aurait présentée une incontestable utilité, mais qu'elle était incomplète. Elle ne visait, en effet, selon les termes de l'article 103, que les chapitres des différents Budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le Gouvernement, soit par la Commission, soit par un amendement régulièrement déposé. Mais elle n'atteignait pas les chapitres affectés d'une demande de modification dont la discussion doit cependant être accélérée.

En ce qui concerne la discussion du chapitre lui-même nous proposerions de fixer à dix minutes la durée de toute intervention, en laissant aux membres du Gouvernement et de la Commission des Finances le droit de parler sans limite, et à cinq minutes la durée de la réplique au Ministre ou au Rapporteur Général.

Sur un amendement affectant un chapitre d'une augmentation ou d'une diminution de crédit, la limitation du nombre des orateurs s'impose plus qu'ailleurs ; nous proposons de n'en admettre que quatre.

- a) l'auteur de l'amendement ;
- b) le Ministre des Finances ;
- c) Le Ministre intéressé par le chapitre en discussion ;
- d) Un représentant de la Commission des Finances.

Nous ne nous dissimulons pas l'opposition qu'une telle réforme rencontrerait devant la Chambre si jalouse de ses droits, et, en particulier, de son droit de parole. Si elle

était adoptée son application serait délicate dans les premiers temps. Le Président devrait avoir assez d'autorité pour faire respecter un règlement qui ne comporte de sanctions disciplinaires que dans des cas très rares. Sanctions d'ailleurs inutiles si la Chambre est assez sage pour se plier à une réglementation indispensable au bon ordre des débats.

CONCLUSION

CONCLUSION

L'examen des mesures destinées à hâter le vote du Budget nous a conduit à examiner successivement la plupart des questions de doctrine ou de pratique qui sont soulevées au cours de cet acte législatif, le plus important qu'ait à accomplir le Parlement.

Trois principes nous ont guidé dans cette recherche : Maintenir les règles traditionnelles de présentation du Budget. Permettre aux représentants du pays un contrôle aussi large que possible sur les Finances publiques. Mais faire en sorte que l'exercice de ce droit ne dégénère pas en abus, que ce contrôle n'aboutisse pas à une confusion des pouvoirs et n'annihile en fait le rôle du Gouvernement.

Nous avons repoussé comme contraires à ces principes les solutions qui tendent à instaurer dans le budget français une sorte de fonds consolidé qui échapperait au vote du Parlement et qui serait, d'ailleurs, difficilement réalisable dans une période d'instabilité monétaire.

L'institution d'un budget biennal, ou de budgets pluriannuels selon diverses modalités, est également en opposition non seulement avec la tradition des régimes parlementaires mais aussi avec une saine gestion des finances publiques.

Par conséquent, nous n'estimons pas que le budget doive être transformé ni quant à sa forme, ni quant à sa durée d'application.

Le véritable et pour ainsi dire l'unique remède réside dans la réforme des mœurs parlementaires qui peuvent, dans une certaine mesure, être amendées par l'application d'un règlement plus sévère maintenant l'ordre dans la discussion et donnant au Président les moyens de faire respecter son autorité.

Nous envisageons une réglementation plus stricte du droit de parole et du droit d'amendement qui s'exercent actuellement sans frein et sans mesure au détriment du travail parlementaire et de l'intérêt des finances publiques. Frappé de l'importance du rôle que jouent les groupes politiques fortement organisés au sein d'une Assemblée représentative nous pensons que la discussion en séance publique, tout au moins en ce qui concerne la discussion générale, pourrait être organisée sur la base des groupes comme pour la nomination des grandes Commissions permanentes.

Deux séries de mesures doivent être prises pour alléger la discussion des articles et des chapitres.

Pour les articles, proscrire de façon formelle les adjonctions budgétaires, qu'elles soient le fait du Gouvernement, de la Commission des Finances ou des Parlementaires eux-mêmes, et, par là, ramener la loi de finances à son objet propre qui est d'assurer la perception des recettes et la répartition des crédits et comme telle ne doit comporter que de légères modifications au système d'impôts en vigueur.

En ce qui concerne les chapitres, limiter le droit de parole, le droit de réponse et le nombre des orateurs lorsqu'il s'agit de la défense d'un amendement.

Nous ne nous dissimulons pas la difficulté de faire admettre de semblables dérogations aux pratiques courantes et pour les rendre acceptables nous proposons une autre réforme à laquelle nous attachons une grande importance : le report au 1^{er} Avril de l'ouverture de l'exercice financier.

Dans l'état actuel des choses, il est impossible de commencer la discussion du Budget avant la session extraordinaire qui dure tout au plus huit ou dix semaines. Espérer qu'un Budget de 34 milliards puisse être examiné et adopté par deux Assemblées pendant un laps de temps aussi court c'est se leurrer étrangement. Ou bien, la date d'ouverture de l'exercice financier est maintenue au 1^{er} Janvier et c'est se condamner nécessairement, fa-

talement au régime des douzièmes provisoires dont nous avons souligné tous les inconvénients.

Ou bien, elle est reculée de trois ou de six mois et le parlement a alors devant lui un délai suffisant pour entreprendre une étude sérieuse du budget. Les restrictions au droit de parole et au droit d'amendement, qui pouvaient paraître, dans la première hypothèse, comme une atteinte aux prérogatives essentielles des parlementaires, comme un moyen destiné à brusquer la discussion, n'ont plus que le caractère de mesures destinées à apporter un peu d'ordre dans le débat et d'empêcher qu'il ne s'éternise inutilement. Deux dates se présentaient comme possibles, celle du 1^{er} Avril et celle du 1^{er} Juillet. Nous nous sommes décidé à recommander celle du 1^{er} Avril après avoir montré que l'adoption du 1^{er} Juillet entraînerait de trop graves inconvénients.

Par conséquent, dans notre esprit, limitation du droit de parole et du droit d'amendement et recul de l'ouverture de l'exercice financier sont deux réformes connexes.

D'ailleurs, toutes les réformes que nous avons suggérées doivent être réalisées simultanément. Malgré le sérieux progrès marqué dans le règlement de 1920, les piètres résultats obtenus tiennent au fait qu'on a laissé subsister de nombreuses fissures.

A quoi bon insérer dans le règlement des dispositions restrictives si, par ailleurs, toute licence est permise ? Un seul orateur a sans doute le droit de répondre à un Ministre, mais il peut le faire indéfiniment et on a vu des députés prendre prétexte de quelques mots prononcés par un membre du Gouvernement pour faire des discours de plusieurs heures. Ce sont ces abus, indignes d'une Assemblée délibérante, qu'il faut faire cesser.

Les règles que nous proposons n'ont d'autre but que d'accélérer la discussion et de maintenir un certain équilibre entre ses différentes phases. N'est-il pas décevant qu'une discussion budgétaire languisse et se traîne au cours de longues semaines et soit brusquement terminée en une nuit au cours de laquelle une centaine d'articles

sont votés en hâte dans une sorte de coup de surprise. Ces méthodes de plus en plus fréquentes, nécessaires, dit-on, pour aboutir, sont autrement restrictives du droit de contrôle des parlementaires que les règles que nous proposons, règles sévères sans doute, mais qui, inscrites dans le Règlement et connues de tous, réserveraient à chacun le même traitement.

Ajoutons qu'elles ne suffiraient pas. De moyen magique, assurant le vote du Budget à sa date normale, il n'en existe pas, hormis, comme nous le disions au début de ces lignes, la réforme des habitudes parlementaires et l'adoption spontanée d'une discipline, sans laquelle, les travaux du parlement, poursuivis dans le désordre et dans l'incohérence, font que la Nation incline peu à peu vers un état d'indifférence en matière politique qui favorise les actes de violence des agitateurs et les coups de force des adversaires du régime.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

EDGARD ALLIX. — Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française.

STOURM. — Le Budget.

LEROY-BEAULIEU. — Traité de la Science des Finances.

COHEN. — Le Budget. Ce qu'il est, ce qu'il peut être. Paris. Guillaumin 1892.

JÈZE. — Le Budget, 1910.

JÈZE. — Cours élémentaire de Science des Finances et de législation financière française, 6^e édition, 1922.

COLSON. — Cours d'économie politique, tome V.

GERMAIN MARTIN. — Les Finances publiques de la France et la fortune privée, 1924.

BOSC. — La préparation du Budget aux Etats-Unis, 1925.

LESCURE. — Le problème budgétaire, 1925.

ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé 7^e édition.

EUGÈNE PIERRE. — Traité de Droit Politique, électoral et parlementaire, 5^e édition, 1919.. Supplément 5^e édition, 1924.

REVUES

Revue de Science et de Législation financières.

G. GRAUX. — Etudes sur les Comités de toute la Chambre. (Revue politique et parlementaire, 1898, tome III, p. 40).

G. GRAUX. — De la Réforme du Règlement. (Revue politique et parlementaire, 1898, tome II, p. 548).

- ANDRÉ LEBON. — La Réforme parlementaire. (Revue politique et parlementaire, 1894, tome II, p. 230.)
- CHARLES BENOIST. — Parlementarisme réel. (Revue des Deux Mondes, 15 Octobre 1900.)
- RAYMOND POINCARÉ. — Vues Politiques. (Revue de Paris, 1^{er} Avril 1898.)
- DE LA BERGE. — Les Grands Comités parlementaires. (Revue des Deux Mondes, 1^{er} Décembre 1889.)
- SAY. — Le Budget devant la Chambre. (Revue des Deux Mondes, 15 Janvier 1885, p. 278.)
- CHARLES-GEORGES PICOT. — La Dette Publique Française : Création d'un fonds consolidé dans le Budget. (Revue Politique et Parlementaire, 10 Juillet 1925.)

THÈSES DE DOCTORAT

- ANGOT. — Des pouvoirs financiers des Chambres Hautes. Rennes, 1903.
- BARBÉ. — Le vote du Budget en Angleterre et le Contrôle de son exécution. Caen, 1904.
- BIGNON. — L'initiative financière chez les Anglais. Paris, 1900.
- ANDRÉ BRETON. — Les Commissions et la Réforme de la Procédure Parlementaire. Paris, 1922.
- BRIDOU. — L'initiative financière en matière de lois de finances. Paris, 1902.
- CHONEZ. — Les attributions du pouvoir législatif en matière budgétaire. Paris, 1901.
- DELAHAUT. — Etude sur le système budgétaire de la confédération Suisse. Bille. 1909.
- FORESTIER. — Les douzièmes provisoires. Lyon, 1908.
- JOUE. — Le vote du Budget en France, en Angleterre et aux Etats-Unis. Montpellier, 1906.
- LECA. — Les retards dans le vote du Budget en France : leurs inconvénients, leurs remèdes. Rennes, 1913.
- RAMOND. — La préparation et le vote du Budget en Angleterre et aux Etats-Unis. Paris, 1899.
- SCHWARTZ. — Etude sur les droits du Sénat français statuant en matière de finances.

THUILLIER. — Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre. Lyon, 1900.

DOCUMENTS A CONSULTER

JOURNAL OFFICIEL. — Débats parlementaires.

Documents parlementaires annexés aux procès-verbaux de la Chambre et du Sénat.

FÉLIX MOREAU et JOSEPH DELPECH. — Les règlements des Assemblées législatives 1906. (Giard et Brière).

Règlement du Sénat avec table analytique des articles. (Paris, Imprimerie du Sénat, Palais du Luxembourg, 1921).

Règlement de la Chambre des Députés. Edition contenant, avec la concordance des articles de références au traité de droit politique électoral et parlementaire. Eugène Pierre). Imprimerie de la Chambre des Députés, 1921.

Vu, le Doyen :

Le président :

H. BERTHELEMY

GERMAIN-MARTIN

VU

et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris :

P. LAPIE

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
Introduction	5
Première partie : Dangers des retards apportés au vote du Budget	11
§ 1. <i>Dangers d'ordre politique</i>	14
§ 2. <i>Dangers d'ordre législatif</i>	15
§ 3. <i>Dangers d'ordre financier. Les Douziè- mes provisoires</i>	15
Deuxième partie : Réformes touchant à la nature du Bud- get	37
CHAPITRE I. Consolidation de certains crédits	40
CHAPITRE II. Budget biennal et reconduction budgétaire.	45
CHAPITRE III. Changement de date de l'an- née financière	62
§ 1. <i>Historique.</i>	63
§ 2. <i>Etude des avantages et des in- convenients du changement de date (1^{er} Juillet)</i>	68
§ 3. <i>Choix du 1^{er} Avril comme date d'ouverture de l'exercice finan- cier</i>	85
Troisième partie : Le Budget devant le Parlement.	93
CHAPITRE I. Etude préalable par un Comité	
I. Les systèmes américains et anglais	98
II. Le système français.	101
§ 1. <i>Historique.</i>	101
§ 2. <i>Composition de la Commission des Finances</i>	104
<i>A Examen-théorique</i>	104
<i>B Election de ses membres.</i>	114

§ 3. Sa durée	118
§ 4. Son organisation	122
§ 5. Sa compétence. Son rôle.....	124
CHAPITRE II. Discussion en séance publique..	136
I La Discussion Générale.....	139
II Discussion du Budget proprement dit.	145
§ 1. Discussion générale de chaque Budget particulier	145
§ 2. Discussion des Chapitres et Discussion des articles de la loi de finances	149
§ 3. Causes de la lenteur de la dis- cussion budgétaire. Remèdes...	151
A Prohibition des Interpella- tions.	152
B Prohibition des adjonctions budgétaires.	156
C Limitation du Droit d'amèn- dement.	169
D Limitation du Droit de pa- role.	180
Conclusion	191
Bibliographie	197

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, PARIS (V^e)
